This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Digitized by Google

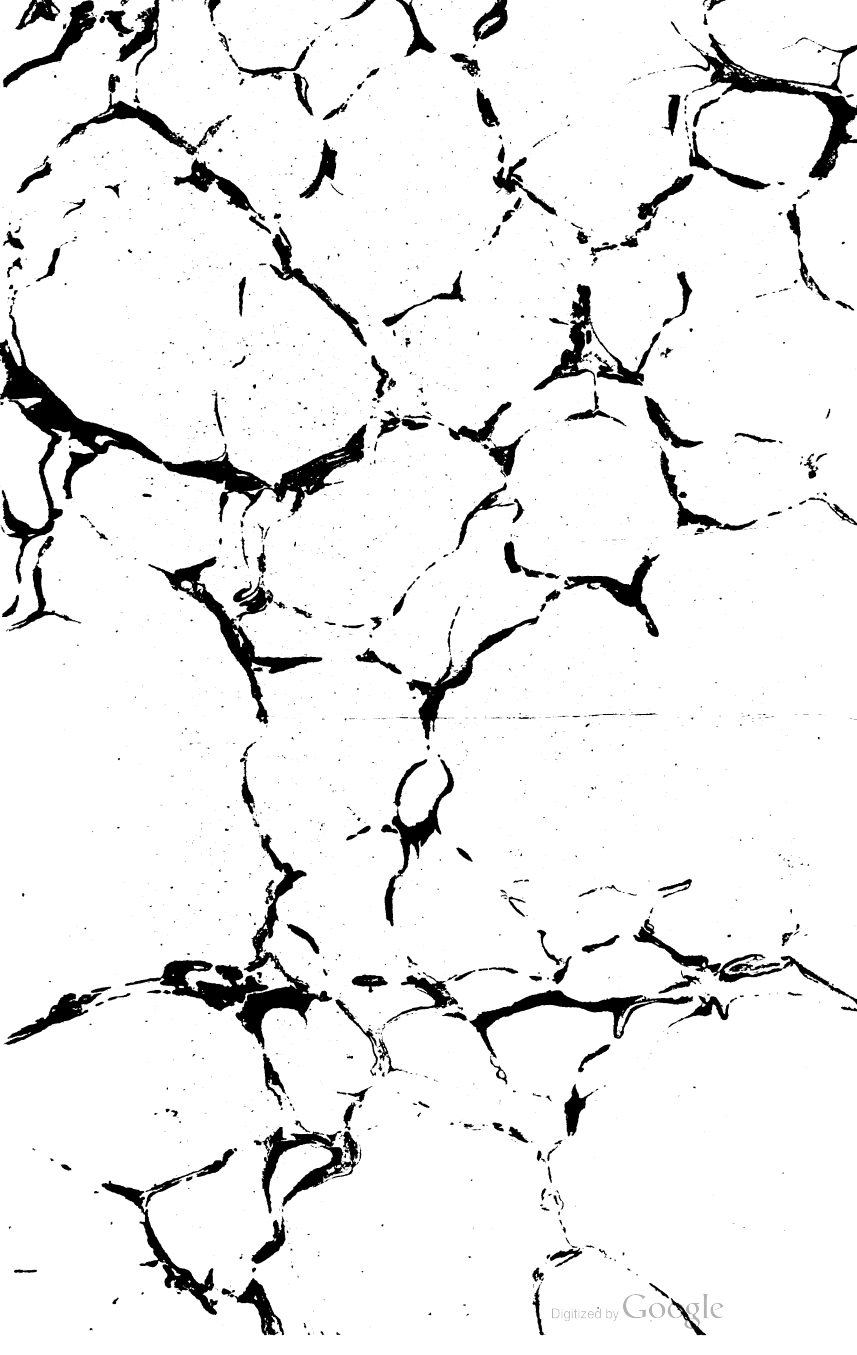
Fc 7005.8.5

Harvard College Library

GIFT OF THE

NATIONAL MUNICIPAL LEAGUE

Digitized by Google


Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

EVBOD[illegible]

Digitized by Google

BIBLIOTHÈQUE PARLEMENTAIRE

DIRIGÉE PAR

M. EUGENE PIERRE

Secrétaire général
de la Présidence de la Chambre des Députés.

Digitized by Google

MANUEL POPULAIRE

DU

CONSEILLER MUNICIPAL

TEXTE

ET

COMMENTAIRE PRATIQUE

DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884

PAR

FERDINAND-DREYFUS

Avocat à la Cour d'appel de Paris

Ancien député

Lauréat de l'Institut

L'un des Rapporteurs de la Loi

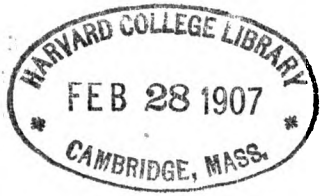
5e ÉDITION, REVUE, AUGMENTÉE, MISE AU COURANT
DE LA JURISPRUDENCE, CONTENANT LA LOI
DU 22 MARS 1890 SUR LES SYNDICATS DE COMMUNES
ET SUIVIE D'UNE NOTE
SUR LES PROJETS DE LA COMMISSION EXTRA-PARLEMENTAIRE
DE DÉCENTRALISATION

PARIS
LIBRAIRIES-IMPRIMERIES RÉUNIES
MOTTEROZ & MARTINET, DIRECTEURS
7, rue Saint-Benoît

1904

Digitized by Google

Fr 7005.8.5



National municipal League.

Digitized by Google

AVERTISSEMENT

DE LA

PREMIÈRE ÉDITION

Ce petit livre n'est ni un ouvrage didactique ni un traité de droit municipal. Il ne s'adresse pas aux jurisconsultes. Ses prétentions sont plus modestes.

Le 4 mai 1884, la France procède au renouvellement intégral des conseils municipaux. Ces élections décideront du sort de la loi nouvelle. Les citoyens, que le suffrage universel enverra siéger dans les conseils de nos communes, seront les premiers à la pratiquer. — De l'usage qu'ils en feront dépendra l'extension future des libertés communales dans notre pays.

De là l'idée de ce travail.

Au moment où la loi du 5 avril transforme de fond en comble notre régime communal, il nous a paru nécessaire de faire connaître aux

Digitized by Google

électeurs et aux mandataires qu'ils vont investir de leur confiance les attributions nouvelles que cette loi leur confère et les devoirs qu'elle leur impose.

On connaît l'axiome : « Nul n'est censé ignorer la loi. » Comme beaucoup d'axiomes, celui-là est un idéal. Il importe d'en faire une réalité, quand il s'agit des questions municipales, c'est-à-dire de la vie politique et administrative de chacune des communes de France.

Personne n'ignore l'importance que nos institutions comme nos mœurs accordent aux membres des conseils municipaux.

Ils vivent en contact immédiat, en communication constante, avec les masses profondes de la nation; ils sont chargés de diriger les affaires communales, celles qui correspondent aux fibres les plus intimes du pays; ils tiennent entre leurs mains le progrès matériel de la commune par la vicinalité, son progrès intellectuel par l'école, son progrès moral par l'assistance, son progrès politique par l'ascendant qu'ils exercent sur le choix des sénateurs, des députés, des conseillers généraux. Ils personnifient les idées, les intérêts et les tendances du suffrage universel dont ils sont les

Digitized by Google

représentants primaires les plus autorisés et les mieux écoutés.

C'est à eux que s'adresse ce résumé.

En le lisant, ils apercevront que la République n'est pas aussi impuissante que le prétendent ses ennemis, puisqu'elle a su mener à bonne fin une réforme promise depuis quarante ans par tous les gouvernements qui l'ont précédée. Ils verront aussi s'il est juste de la représenter comme le gouvernement d'un parti, infidèle à ses engagements, et uniquement soucieux de réduire ses adversaires au silence sous le despotisme des majorités.

Cette accusation est à la mode.

Voilà pourtant une loi républicaine faite par un parlement républicain, et à chaque page éclate une seule préoccupation, celle d'éveiller nos communes à la liberté municipale, école et fondement de la liberté politique.

Tel est l'objet de ce petit livre.

Puisse-t-il être pour ceux qui le liront un manuel d'apprentissage civique! Puisse-t-il répandre le goût de la libre discussion, le respect de l'opinion d'autrui, les habitudes de tolérance réciproque, ces mœurs publiques enfin qu'il faut créer et développer à tout prix! car, sans elles

Digitized by Google

la meilleure Constitution est une façade décorative derrière laquelle il n'y a rien. Puisse-t-il enfin, c'est notre vœu le plus cher, contribuer à faire aimer la République par ces masses populaires qui ont su la conquérir par leur fermeté, et qui sauront la conserver par leur sagesse!

Digitized by Google

AVERTISSEMENT

DE LA

SECONDE ÉDITION

Le succès remporté par la première édition de ce petit ouvrage nous engage à en publier une seconde. Elle vient à son heure, à la veille des élections générales qui vont renouveler tous les conseils municipaux de France. Les candidats et les élus, les conseillers et les maires y trouveront les renseignements indispensables à tous ceux qui se proposent de remplir utilement leurs modestes fonctions, pour le plus grand bien de leurs concitoyens et pour le plus grand avantage de leurs communes.

Nous avons essayé de profiter des enseignements de la jurisprudence pour éclaircir les points les plus douteux et les plus controversés de notre loi. Nos lecteurs trouveront également, dans des notes aussi concises que pos-

Digitized by Google

sible, le résumé des principales circulaires ministérielles et des avis du Conseil d'État.

Enfin, à la suite du texte de la loi, nous avons inséré les deux importantes circulaires du 10 avril et du 15 mai 1884 qui forment le commentaire du gouvernement et qui complètent le commentaire du rapporteur.

Nous voudrions que cette seconde édition eût autant de lecteurs que son aînée. La loi du 5 avril 1884 a fait ses preuves. Elle a résisté aux critiques des esprits hardis qui la trouvaient trop timide comme aux craintes des esprits timides qui la trouvaient trop hardie. Bien comprise par le suffrage universel, elle a été bien appliquée par ses mandataires. Puisse-t-elle continuer sa mission d'éducation politique, en attendant le jour où les progrès de la raison publique permettront aux législateurs de faire un pas nouveau dans la voie libérale ouverte à la nation par la République!

F D.

1er février 1888.

Digitized by Google

PRÉFACE

« C'est dans la commune, a dit Tocqueville, que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science. Elles la mettent à la portée du peuple, elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. »

Ce n'est pas seulement chez les nations civilisées qu'apparaît le souci de se donner de fortes institutions communales. Refaire l'histoire de la commune, ce serait vouloir refaire l'histoire de l'homme. Le droit peut l'organiser ; c'est la nature qui la crée. Des hommes se rapprochent. Ils veulent lutter contre l'isolement qui les laisse exposés à tous les dangers. Ils mettent en commun leurs intérêts, leurs forces, pour assurer à leurs familles une mutuelle protection ; et la commune est créée. Elle naît en quelque sorte d'elle-même et se développe spontanément au sein d'une société demi-barbare, après la famille et avant l'État. Elle est le lien naturel entre les deux anneaux de la chaîne, petite patrie que les hommes ont connue avant la grande, dans laquelle ils ont balbutié les premiers mots de liberté, qu'ils ont appris à servir, à défendre et à aimer.

Digitized by Google

L'organisation de la commune est donc un des objets les plus dignes de l'attention du législateur :

« Au-dessous du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, a dit M. Henrion de Pansey, il en est un quatrième qui, tout à la fois public et privé, réunit l'autorité du magistrat à celle du père de famille; c'est le pouvoir municipal. Quoique au-dessous des trois autres, ce pouvoir est cependant le plus ancien : c'est, en effet, le premier dont le besoin se soit fait sentir. Il n'y a pas de bourgade qui, à l'instant même de sa formation, n'ait reconnu la nécessité d'une première administration intérieure. C'est sur cette première assise que les législateurs des nations ont élevé l'édifice social. »

Digitized by Google

I

La commune française jusqu'au onzième siècle [1].

En France, comme partout ailleurs, le caractère des institutions communales s'est profondément modifié avec le temps. Du v^e^ au x^e^ siècle, l'état des villes de France ne fut ni un état de servitude ni un état de liberté. On y souffrait tous les maux inséparables de la faiblesse et pourtant les villes conservaient une certaine indépendance. C'est surtout dans les cités du Midi, dans les anciens municipes romains, qu'une ébauche d'organisation municipale survécut à la conquête et à l'invasion des barbares.

Malheureusement ce fut la partie la moins industrieuse de la race conquérante qui se fixa dans les villes. « Il n'y eut plus de progrès possible dans les cités de la Gaule pour les arts et la richesse. Il n'y resta que des débris à recueillir et à conserver [2]. » Le clergé et la classe moyenne de la population urbaine s'unirent pour veiller sur ce dépôt, reste d'une civilisation passée, gage d'une civilisation future. Le prêtre s'allia avec l'intendant. L'Église reçut le dépôt des actes qui, selon le droit romain, s'inscrivaient sur le registre de la cité. De là, au IX^e^ siècle, des rudiments informes d'organisation municipale d'où sortirent ensuite les combinaisons les plus diverses.

---

1. Voir pour cet exposé l'*Histoire du Tiers État* et les *Lettres sur l'Histoire de France*, d'Augustin Thierry; *la Civilisation en France* et *la Civilisation en Europe*, de Guizot.
2. Guizot, *Civilisation en France*.

Digitized by Google

Ici apparaît la différence profonde entre les villes antiques et les communes du moyen âge. Les villes antiques se sont formées par la conquête, par la guerre, par la supériorité de la civilisation; leurs citoyens ont été les premiers parmi les forts. Ils ont porté dans les cités qu'ils ont fondées les notions du droit, l'activité industrieuse, l'esprit d'ordre, héritage de la mère patrie. Tels les colons américains qui ont emporté avec eux les mœurs de la liberté et les institutions de la Grande-Bretagne.

Les habitants des communes du moyen âge se sont à grand'peine affranchis par l'insurrection. Leur condition est misérable et précaire, leur travail servile. Ils luttent pied à pied, avec les chances les plus diverses, pour arracher, lambeau par lambeau, quelques droits et quelques libertés.

« Les colonies de l'antiquité se sont formées les armes à la main et les voiles au vent; les communes du moyen âge sont sorties d'un sillon et d'une boutique[1]. »

Cependant, dans certaines communes, se rencontrent encore des vestiges de la cité romaine : une sorte de sénat investi héréditairement du droit de gouverner la cité. Ce ne sont là que des exceptions. Ordinairement les magistrats sont élus par la masse des habitants.

Du IXe au Xe siècle, les invasions des Normands poussent les populations laborieuses dans les gros bourgs. Le droit d'asile y attire des malheureux et des fugitifs. Ne cherchez pas ici ces grandes et commerçantes cités du Midi, de la Provence ou de l'Italie. Un peu d'industrie grossière, quelques forgerons, beaucoup de tisserands, de cabaretiers, parfois quelques artisans habiles à forger l'armure ou à broder l'étole, attirés par le seigneur, voilà la cité

1. Guizot, *Civilisation en Europe.*

Digitized by Google

du moyen âge. On est bien obligé de laisser un peu de liberté à ces hommes pour les empêcher de quitter le pays : le droit, par exemple, d'assister l'intendant choisi par eux et qui devient une sorte d'officier municipal.

L'administration de la cité gallo-franque se modifie ainsi peu à peu ; le régime héréditaire et aristocratique disparaît, le principe électif prend naissance.

Digitized by Google

II

Du onzième siècle au quinzième siècle.

Avec le XI^e^ siècle commence la grande insurrection des bourgeois contre les seigneurs. Ce n'est point une guerre générale, mais une série de petites guerres partielles et locales qui se terminent par des chartes, vrais traités de paix entre les belligérants.

Au début, c'est souvent une lutte sourde entre les élus de la commune et l'Église. Le seigneur intervient naturellement en faveur de l'Église, les privilégiés se donnent la main et les deux ordres essayent d'accabler le troisième, le tiers état, qui mettra huit siècles à triompher définitivement de ses adversaires.

Ce n'est point là une révolution concertée; nulle alliance entre les bourgeois des diverses communes; mais le pays est couvert d'hommes engagés dans la même situation, et cette communauté d'intérêts, de mœurs, d'habitudes, enfante la bourgeoisie française. « Nulle part vous ne rencontrerez une classe de la société qui, partant de très bas, faible, méprisée, presque imperceptible à son origine, s'élève par un mouvement continu et un travail sans relâche, se fortifie d'époque en époque, envahit, absorbe successivement tout ce qui l'entoure, pouvoir, richesse, lumières, influences, change la nature de la société, la nature du gouvernement et devient enfin tellement dominante qu'on puisse dire qu'elle est le pays même... Ce fait n'est pas seulement immense, il est nou-

Digitized by Google

veau et sans autre exemple dans l'histoire du monde [1]. »

Les ordonnances de nos rois, depuis Louis VI jusqu'à Charles le Bel, renferment 236 actes relatifs aux communes.

Les uns parlent de villes, de libertés, de coutumes municipales comme de faits anciens, incontestés, sans date et sans forme précises. Ils ne font que les adapter à de nouvelles situations.

D'autres contiennent la concession de certains privilèges, des exemptions particulières au profit de tel ou tel bourg ou ville, sans constituer de commune propre, de juridiction autonome. Ici encore, aucune indépendance politique.

Les autres, enfin, constituent des communes proprement dites et leur confèrent le droit de se confédérer, de se promettre secours, fidélité, assistance contre toute entreprise extérieure; ces communes peuvent nommer leurs magistrats, se réunir, délibérer et exercer une sorte de véritable souveraineté *intra muros*.

Il faudrait, pour bien faire comprendre ce que fut cet affranchissement des communes, suivre année par année, avec Guizot et Augustin Thierry, la chronique particulière, vivante comme un drame et intéressante comme un roman, de l'une de ces villes qui s'appellent Laon, Noyon, Reims, Saint-Quentin, Soissons, Abbeville. Qu'on nous permette seulement de citer les clauses essentielles de la charte que les bourgeois de Laon, profitant du voyage de leur évêque Gaudri en Angleterre, obtinrent à prix d'argent (en 1109) des clercs et des chevaliers qui gouvernaient la ville.

« Nul ne pourra se saisir d'aucun homme, soit libre, soit serf, sans le ministère de la justice.

---

1. Guizot, *Civilisation en France.*

Digitized by Google

« Si quelque habitant de la ville a fait tort à un autre clerc, chevalier ou marchand, indigène ou étranger, il sera sommé de se présenter en justice, par-devant le maire et les jurés pour se justifier ou faire amende ; mais s'il se refuse à faire réparation, il sera exclu de la ville avec tous ceux de sa famille. Si les propriétés du délinquant, en terres ou en vignes, sont situées hors du territoire de la ville, le maire et les jurés réclameront justice contre lui de la part du seigneur dans le ressort duquel ces biens seront situés; mais, si l'on n'obtient pas justice de ce seigneur, les jurés pourront faire dévaster les propriétés du coupable. Si le coupable n'est pas de la ville, l'affaire sera portée devant la cour de l'évêque, et si, dans le délai de cinq jours, la forfaiture n'est pas réparée, les maires et les jurés en tireront vengeance selon leur pouvoir.

« Les censitaires ne payeront à leur seigneur d'autre cens que celui qu'ils lui doivent par tête. S'ils ne le payent pas au temps marqué, ils seront punis selon la loi qui les régit, mais n'accorderont rien en sus à leur seigneur que de leur propre volonté.

« Les hommes de la commune pourront prendre pour femmes les filles des vassaux ou des serfs de quelque seigneur que ce soit, à l'exception des seigneuries et des églises qui font partie de cette commune. Dans les familles de ces dernières, ils ne pourront prendre des épouses sans le consentement du seigneur.

« Les mainmortes sont entièrement abolies. Les tailles seront réparties de manière que tout homme devant taille paye seulement 4 deniers à chaque terme, et rien de plus, à moins qu'il n'ait une terre devant taille à laquelle il tienne assez pour consentir à payer la taille. »

Que d'efforts représente cette charte ! que de guerres

Digitized by Google

acharnées soutenues pendant deux siècles, jusqu'à ce que la royauté, qui a pris parti, tantôt pour l'un, tantôt pour l'autre, suivant l'intérêt du moment, abolisse la commune à son profit, et que les bourgeois de Laon se tiennent définitivement pour vaincus (1331)!

Que de luttes analogues, poursuivies à travers mille péripéties, variées comme l'objet même qu'on se proposait! Qu'il s'agisse de restaurer un municipe, d'établir un consulat, une commune jurée, d'affranchir un bourg ou un village, c'est toujours à la liberté, à la sécurité qu'aspirent les insurgés.

Chaque commune trouve un moyen différent de s'approcher de son idéal.

L'élection à un ou plusieurs degrés, le choix partant d'en haut, le sort lui-même concourent souvent à la nomination de ceux qui seront chargés d'administrer la commune.

Un exemple entre mille :

La commune de Sommières (Gard) est divisée en quatre quartiers d'après les corps de métiers. Elle est gouvernée par seize conseillers municipaux élus pour un an, et par quatre magistrats supérieurs. A la fin de leur mandat, les conseillers municipaux choisissent pour l'année suivante douze notables, trois par quartier; donc, en tout, il y a trente-deux magistrats.

Pour l'élection des quatre magistrats supérieurs, voici comment l'on procède. Douze enfants sont appelés à tirer chacun de la main droite une boule de cire; sur ces douze boules, quatre contenaient la lettre E, initiale d'*élu*. Les quatre enfants, ayant tiré ces dernières boules, désignent de l'autre main chacun des douze notables de l'année précédente, et les quatre notables ainsi désignés sont les magistrats supérieurs de la commune pour l'année qui commence.

Digitized by Google

Le gouvernement consulaire, entouré d'un appareil sénatorial fort imposant, subsiste en Languedoc jusqu'en plein XVII^e siècle, témoin ces lignes que Racine écrit d'Uzès, le 24 novembre 1661, à un de ses amis :

« De vous dire qu'on doit cette semaine élire des consuls ou *conses*, comme on dit, cela vous touche fort peu. Cependant c'est une belle chose de voir le compère cardeur et le menuisier gaillard avec la robe rouge, comme un président, donner des arrêts et aller les premiers à l'offrande. Vous ne voyez pas cela à Paris[1]. »

Passons rapidement sur les tristesses de la guerre de Cent ans.

Les malheurs extérieurs, les dilapidations intérieures, donnent aux bourgeois le sentiment de leur force. Ils sentent que la patrie a besoin d'eux et s'indignent contre ceux qui la mènent à sa perte.

Une grande figure apparaît au milieu des désastres nationaux et résume l'aspiration de ce qu'on commence à appeler le tiers état, c'est celle d'Étienne Marcel, prévôt des marchands, c'est-à-dire de la municipalité de Paris.

« Cet échevin du XIV^e siècle, dit Augustin Thierry, a, par une anticipation étrange, voulu et tenté des choses qui semblent n'appartenir qu'aux révolutions modernes. L'unité sociale et l'uniformité administrative; les droits politiques étendus à l'égal des droits civils; le principe de l'autorité publique transféré de la couronne à la nation; les états généraux changés, sous l'influence du troisième ordre, en représentation nationale; la volonté du peuple attestée comme souveraine devant le dépo-

1. Correspondance de Racine, lettre à l'abbé Levasseur. Tome VI (édition Hachette), p. 424.

Digitized by Google

sitaire du pouvoir royal; l'action de Paris sur les provinces comme tête de l'opinion et centre du mouvement général; la dictature démocratique et la terreur exercée au nom du bien commun; de nouvelles couleurs prises et portées comme signe d'alliance patriotique et symbole de rénovation; le transport de la royauté d'une branche à l'autre, en vue de la cause des réformes et pour l'intérêt plébéien, voilà les événements et les scènes qui ont donné à notre siècle et au précédent leur caractère politique. Eh bien, il y a de tout cela dans les trois années sur lesquelles domine le nom du prévôt Marcel. »

Marcel succombe comme succombe simultanément la Jacquerie, révolte des campagnes ; mais comme toujours quand un homme ou un peuple souffre pour la réalisation d'un idéal, ses souffrances n'ont pas été stériles. Devenu roi, Charles V « s'impose lui-même une partie de la tâche que, régent du royaume, il a exécutée malgré lui ».

Après ce grand effort, et, pour ainsi dire, sous la même impulsion, les bourgeois se soulèvent fréquemment, à l'exemple de leurs voisins les Flamands. Mais ces insurrections ne sont que des contre-coups isolés, des échos affaiblis du grand mouvement libéral et patriotique de 1358.

Digitized by Google

III

Du quinzième siècle à la Révolution française.

Sous Louis XI, roi bourgeois, le vieil esprit d'indépendance s'affaiblit, et la bourgeoisie commence à s'enrichir; elle a un patrimoine matériel et moral à garder et à augmenter.

Vers cette époque se dessine peu à peu cette nouvelle forme d'esprit, « peu entreprenant, timide, n'abordant guère la pensée d'une résistance définitive et violente, honnête, ami de l'ordre et de la règle, persévérant, attaché à ses droits et assez habile à les faire tôt ou tard connaître et respecter; esprit qui a joué un grand rôle dans notre histoire ».

La Renaissance exerce son influence sur la bourgeoisie comme sur toutes les classes de la société. La société moderne s'ébauche. La tendance à l'unification commence à se faire sentir. Les vieilles chartes, particulières à chaque ville, tombent insensiblement en désuétude; les distinctions s'effacent petit à petit; les haines de ville ville diminuent.

En 1576, l'ordonnance de Moulins tente de simplifier l'administration de la justice et s'attaque à une partie des privilèges municipaux; mais le parlement s'émeut des plaintes des villes, et, en partie du moins, cette ordonnance demeure sans force à leur égard.

La Ligue se forme. Les villes, qui se sentent tomber sous le niveau de l'administration, espèrent regagner

Digitized by Google

leurs franchises perdues, rétablir leurs constitutions mutilées et s'enrôlent à l'envi, Paris à leur tête, parmi les ligueurs. Mais ce n'est plus, comme en 1358, dans le grand intérêt national, c'est dans un esprit de secte et de division.

Cette tentative avortée, les villes se soumettent à l'administration pacifique et tutélaire d'Henri IV, qui, sans les violenter, sans méconnaître les privilèges établis, leur fait comprendre et sentir qu'elles ne sont que des parties d'un grand tout.

Le tiers état profite cependant de chaque réunion des trois ordres pour protester contre la destruction des droits municipaux.

Aux États de 1615, il demande l'élection des magistrats des villes sans l'intervention des officiers royaux, la garde des clefs des portes et la permission pour les municipalités de s'imposer elles-mêmes sans autorisation du gouvernement.

L'ordonnance de 1629 répond à ce cri d'émancipation en décrétant l'établissement d'un régime uniforme. Richelieu fait faire à la France un grand pas vers la centralisation moderne, mais en comprimant sous le niveau du pouvoir absolu les vieilles libertés des villes et des provinces.

Louis XIV continue cette œuvre. Pendant les guerres d'Allemagne, il supprime le peu de privilèges électifs qui restaient aux communes ; il s'empare des magistratures urbaines, les érige en offices héréditaires et les vend, soit à des particuliers, soit aux villes elles-mêmes.

A la fin de son règne, l'administration des villes présente les plus singuliers contrastes, suivant qu'elles ont pu racheter ou non leurs franchises.

Ici les municipalités sont électives, là elles sont héré-

Digitized by Google

ditaires; ailleurs les offices dépendent tantôt de la communauté, tantôt des propriétés privées.

En 1716, le régent décrète que toutes les villes du royaume rentreront dans la plénitude de leurs droits et proclame la restauration de l'ancien ordre municipal. Mais six ans après, dans une crise financière, les offices municipaux sont de nouveau mis en vente.

De 1722 à 1787, « ce fut un jeu pour le gouvernement de vendre, de retirer, de vendre encore ses titres de maires, lieutenants de maires, assesseurs, échevins, consuls, capitouls, jurats, syndics perpétuels, et de pressurer les villes par la menace renouvelée d'une intrusion d'officiers héréditaires[1] ».

Jusqu'à la Révolution, les libertés communales ne sont plus pour la royauté aux abois qu'un moyen de battre monnaie.

---

1. Augustin Thierry, *Essai sur l'Histoire du Tiers État*, passim.

Digitized by Google

IV

De la Révolution française jusqu'à nos jours.

Au moment où éclate le grand mouvement de 1789, la commune n'est plus rien, la nation est tout.

La Révolution française transforme l'unité monarchique en unité nationale et civique. Supposez un bourgeois du XII^e^ siècle transporté à la fin du XVIII^e^ siècle dans la commune, à Reims, à Laon ou à Noyon. La commune ancienne a disparu; ses privilèges sont tombés avec ses vieilles murailles dont il ne reste plus que quelques vestiges; le despotisme royal a fait son œuvre; appuyé tantôt sur les communes contre l'aristocratie, tantôt sur l'aristocratie contre les communes, il a passé sur tout son inflexible niveau.

Dans la province, les intendants, vrais potentats, trafiquent de tout, depuis la justice jusqu'aux impôts. Du fond du palais de Versailles la royauté absolue taxe les habitants comme il lui plaît, convoque leur milice et l'envoie à la guerre sans leur aveu. La magistrature locale a disparu, ce sont les gens du roi qui administrent seuls et de loin.

Autrefois, ces bourgeois se gouvernaient, se taxaient, élisaient leurs magistrats, s'assemblaient pour délibérer sur leurs affaires; ils étaient souverains dans l'enceinte de leurs murailles fortifiées. Aujourd'hui, ils sont devenus sujets du roi dans des villes ouvertes. Cependant ces bourgeois, ces cultivateurs, ces artisans, ces ouvriers de 1789, ce sont les fils des révoltés du XII^e^ et du

Digitized by Google

XIIIe siècle. Ce tiers état est le descendant et l'héritier des insurgés de Laon et de Noyon. Et voilà pourquoi, au moment où la nation se réveille de son long sommeil pour demander compte à la monarchie de huit siècles de souffrances, d'abus, de scandales et de favoritisme, elle retrouve sur ses lèvres ces vieux mots de franchise et de liberté que personne n'avait pu lui faire oublier.

Mais l'idée communale s'est transformée; ce n'est plus le patriotisme local, jaloux, inquiet, limité et restreint aux bornes mêmes de la cité. L'unité nationale s'est faite; au-dessus de la commune est apparue la France, la patrie qu'il faut débarrasser de la cohue de privilégiés qui l'enserre, l'enlace et l'étouffe.

A chaque page des cahiers de 1789, — immortels résumés des revendications de nos pères, ces grands textes, comme dit Quinet, fournis par la conscience de toute une nation, — apparaît le souci de la liberté communale. Les citations seraient innombrables. Partout on demande « que les municipalités soient rétablies dans tous leurs droits[1] ». « Qu'il soit établi dans toutes les villes, bourgs et villages, des municipalités électives proportionnées à la population[2]. »

« Qu'il y ait des municipalités dans toutes les villes et communautés, dont les membres seront tous élus librement par les habitants des trois ordres réunis, à la pluralité des voix, par tête, pour le temps qui sera fixé[3]. »

« Que les lois portant création d'officiers municipaux soient abolies, le droit d'élection rendu aux villes; et que les officiers ne puissent rester en place plus de trois ans,

1. Cahiers de la sénéchaussée d'Agen.
2. Cahiers du bailliage d'Amont.
3. Cahiers du bailliage de Colmar et Schélestadt.

Digitized by Google

à moins qu'ils ne soient appelés par le vœu de leurs concitoyens exprimé à la fin des trois années dans une nouvelle élection[1]. »

« Que l'on rétablisse les municipalités dans tous leurs droits et privilèges, et notamment dans celui d'élire librement leurs officiers ; c'est la sûreté et la sauvegarde de toutes les communautés du royaume[2]. »

« Que les villes et bourgs soient irrévocablement rétablis dans le droit de choisir librement leurs officiers municipaux et conseils politiques, et qu'il soit établi des municipalités dans les villes et paroisses de campagne qui n'en ont point[3]. Que la loi règle les fonctions, le régime et la régénération de ces assemblées et prononce l'abolition de toutes les municipalités subsistantes[4]. »

Les communes trouvent leur place à la base de l'organisation nouvelle de la France, dont les grandes lignes sont tracées par la Constituante.

« Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion dans les villes et dans de certains arrondissements des campagnes, forment les communes. — Les citoyens qui composent chaque commune ont le droit d'élire à temps, et suivant les formes déterminées par la loi, ceux d'entre eux qui, sous le titre d'officiers municipaux, sont chargés de gérer les affaires particulières de la commune. » — « Il pourra être délégué aux officiers municipaux quelques fonctions relatives à l'intérêt général de l'État. »

L'Assemblée nationale déclare en même temps :

---

1. Cahiers du bailliage de Bar-le-Duc.
2. Cahiers de la sénéchaussée de Bigorre.
3. Cahiers du bas Limousin.
4. Cahiers du tiers état de Lyon. Voir également : cahiers de Calais et Ardres, de Chaumont sur Bassigny et *passim*. Cahiers des Etats généraux, par MM. Mavidal et Laurent.

Digitized by Google

« Il n'y a plus, pour aucune partie de la nation ni pour aucun individu, aucun privilège ni exception au droit commun de tous les Français. » — « Le royaume est un et indivisible. » — « La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible; elle appartiendra à la nation. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice[1]. »

De ces principes découle l'idée d'établir une loi homogène, qui respecte la personnalité des communes tout en la fondant dans l'unité nationale.

Par les lois de 1789 et de 1790, toutes les anciennes communautés d'habitants, depuis la paroisse rurale jusqu'à la ville la plus populeuse, reçoivent la même existence légale, le même nom, les mêmes droits. Les communes sont propriétaires; elles administrent leurs biens, font leur police, exercent même des attributions qui touchent aux intérêts de l'État. Elles ne cessent point d'en dépendre, mais elles composent des corps secondaires, distincts, doués d'une vie propre, et qui forment comme de petites familles dans la grande famille nationale.

La France est partagée en départements, partagés eux-mêmes en districts; mais les départements n'ont ni l'étendue ni les pouvoirs des pays d'États. Loin de tendre au rétablissement des anciennes provinces, les nouvelles circonscriptions ont pour but de les abolir et ne sont que des divisions purement administratives, créées pour la facilité des services publics, sans droits particuliers, sans existence distincte.

Les lois de l'Assemblée constituante proclament, en outre, des principes qui attestent, de la part de ceux qui

1. Préambule de la Constitution du 3 septembre 1791, art. 1er, titre II. Art. 8 et 9, titre II. Art. 1er, titre III, *idem*.

Digitized by Google

les y inscrivaient, l'étude approfondie des conditions organiques des pouvoirs publics.

Les communes sont placées sous l'autorité de l'Etat, quant aux pouvoirs que leurs représentants exercent comme délégués de sa puissance, et sous sa surveillance, quant aux pouvoirs qui leur sont propres. Cette surveillance s'étend fort loin ; elle a pour sanction le droit d'annulation des actes qui blessent des intérêts privés et la nécessité d'une approbation préalable pour ceux qui engagent l'avenir ou qui touchent à des intérêts communs d'une importance spéciale, par exemple à la propriété[1].

Les départements, considérés seulement comme une division territoriale, relèvent entièrement du pouvoir exécutif, auquel leurs administrateurs sont tenus de prêter serment d'obéissance.

La délibération est séparée de l'action.

Toutes les parties de l'administration sont subordonnées au pouvoir central, chargé de leur donner l'impulsion.

Ces principes étaient vrais. Ils ne furent pas seulement inscrits dans les lois, ils reçurent une consécration solennelle le jour de la fête de la Fédération, le 14 juillet 1790, date auguste, que la République nouvelle a reprise à son compte et qu'il faut fêter à la fois comme un souvenir et comme une espérance.

Le législateur de 1789 avait placé son idéal trop haut pour pouvoir l'atteindre du premier coup. Les lois de 1789 et de 1790 portaient le cachet de l'inexpérience. Dans chaque commune était un corps municipal composé d'un maire et de deux ou plusieurs autres membres, suivant la population, nommés par tous les citoyens actifs. Ces mêmes électeurs nommaient des notables en nombre

1. Voir l'instruction de la Constituante du 14 décembre 1789.

Digitized by Google

double du corps municipal pour composer le conseil général de la commune. Chaque corps municipal, composé de plus de trois membres, se divisait en conseil et en bureau. Le bureau était formé du tiers des officiers municipaux, y compris le maire; les deux autres tiers formaient le conseil municipal. Le conseil général de la commune devait être convoqué toutes les fois que l'administration municipale le jugeait convenable, et les cas où on ne pouvait se dispenser de cette convocation étaient spécifiés par la loi. Une autre assemblée était encore organisée par ce décret. C'est l'assemblée des électeurs de la commune. Il était permis aux citoyens actifs de se réunir paisiblement et sans armes, en assemblées particulières, pour rédiger des pétitions. Les attributions de ces municipalités étaient de deux sortes : les unes, purement municipales; les autres, concernant l'intérêt général, comprenaient la répartition des contributions directes, leur perception, la régie des établissements publics, la surveillance des propriétés publiques, etc.

La machine administrative était savamment construite, mais les ressorts qui devaient communiquer le mouvement n'existaient point. Le gouvernement central, placé au sommet et théoriquement responsable, n'avait pas la puissance nécessaire pour se faire obéir. Les pouvoirs locaux étaient des obstacles, au lieu d'être des auxiliaires. Étant collectifs, ils étaient presque indépendants et, par suite, plus portés à la résistance qu'à la soumission. « On était enfin arrivé à une multiplicité de rouages dont le mécanisme compliqué ne pouvait se mouvoir, faute d'espace et de matière, dans nos étroites communes rurales[1]. »

1. Leroy-Beaulieu, *Organisation administrative en France et en Angleterre.*

Digitized by Google

Au milieu de la tourmente révolutionnaire, ces institutions furent impuissantes à assurer la cohésion des forces de l'État. La Constitution de 1795 essaya de tout simplifier en remplaçant les administrations municipales par les municipalités cantonales. Les communes de moins de 5,000 habitants n'avaient qu'un agent municipal élu et perdaient ainsi leur vie propre. La réunion de ces agents formait le conseil chargé de la municipalité du canton.

Les communes dont la population variait entre 5,000 et 10,000 habitants avaient un conseil administratif. Les communes possédant plus de 10,000 habitants avaient trois administrations électives et distinctes.

Les départements n'avaient plus à leur tête que cinq administrateurs chargés de toutes les fonctions. Quant au gouvernement central, il était imparfaitement représenté par des commissaires nommés par lui et chargés uniquement de surveiller et de requérir l'exécution des lois.

La commune n'existait plus, elle était absorbée par le canton, tous les pouvoirs étaient confondus et l'État n'héritait même pas des droits qui étaient enlevés aux administrations locales. Les municipalités cantonales n'avaient abouti qu'à un inutile déplacement de l'autorité domestique sans avoir porté les affaires locales assez près de l'œil du gouvernement pour qu'il pût les saisir.

« Si le système de 1789, a dit M. Bonjean, était plus propre à la délibération qu'à l'action, celui de l'an III n'était propre ni à l'une ni à l'autre. Trop nombreuses pour agir, les municipalités de canton ne l'étaient pas assez pour délibérer et surtout pour représenter les intérêts divers de l'arrondissement municipal. D'un autre côté, le renouvellement trop fréquent des officiers municipaux ne leur permettait pas d'acquérir l'expérience des

Digitized by Google

affaires et rendait impossible l'esprit de suite si nécessaire au succès de toutes les entreprises. »

La loi du 18 pluviôse an VIII rétablit la juste distribution des pouvoirs et des fonctions; mais elle sacrifia complètement la vie locale à la toute-puissance du gouvernement central.

Un administrateur unique est substitué au pouvoir collectif créé par les lois de 1789 à 1795. Dans chaque commune, le maire est à la tête de l'administration active. Il est assisté d'un conseil municipal qui délibère sur les affaires communales. Dans chaque département, un préfet pour administrer, un conseil général pour délibérer, un conseil de préfecture pour juger les difficultés contentieuses : tel est le cadre adopté par la loi de pluviôse et qui s'est conservé jusqu'à nos jours.

Mais si les rôles sont bien distribués, tout dans les attributions est sous la dépendance immédiate des agents du pouvoir central. Plus de liberté électorale, plus de liberté municipale. Les membres du conseil municipal sont nommés pour trois ans par le préfet et choisis sur une liste de notables présentée par les habitants. Le sénatus-consulte du 15 floréal an X supprime les listes de notables et les remplace par une triple liste dressée par les électeurs de chaque commune. Un décret de 1807 retire enfin aux électeurs le droit de présentation, quand le gouvernement a pourvu auparavant aux nominations.

Quant aux attributions, elles sont restreintes, pour les conseils de département, à la répartition des contributions et, pour les conseils municipaux, au droit de délibérer dans une seule session annuelle sur quelques intérêts communaux sans importance.

Ce système tenait sa place dans l'immense machine

Digitized by Google

créée par le premier Consul, pour imposer à la nation le plus effroyable despotisme qu'elle ait jamais connu.

La Révolution avait voulu faire de la France un peuple d'hommes libres, égaux entre eux, liés par la communion de la fraternité patriotique, « une réunion de cités, petites ou grandes, libres aussi; agglomérations de familles unies par les liens de la tradition ou par des circonstances fortuites; image de la société en formation, accommodant leur vie commune à leurs goûts et à leurs besoins; et cette universalité de citoyens et de cités libres gouvernée par la volonté de tous, n'acceptant pour règle que la raison et pour guide que la justice[1] ». De cette nation généreuse, mais assoiffée d'ordre matériel, le premier Consul fit une armée de fonctionnaires et de soldats, obéissant à une volonté unique, dont les ordres étaient exécutés sans résistance d'un bout à l'autre du territoire.

Cette éclipse de la liberté municipale dura aussi longtemps que celle de la liberté politique.

La Restauration se borna à de timides essais de retour au système électif, essais que firent échouer les événements politiques.

Le gouvernement de Juillet donna quelques satisfactions aux partisans des libertés locales. Les lois du 21 mars 1831, des 18 juillet 1837 et 10 mai 1838 réglèrent les attributions des conseils municipaux et des conseils généraux. Les maires et les adjoints étaient nommés par le roi, mais ils devaient être choisis parmi les conseillers municipaux.

Les conseils eux-mêmes obtenaient pour la première fois le droit de prendre sur certains objets, bien peu nombreux, il est vrai, des décisions qui devenaient défi-

1. Rapport de M. de Marcère à la Chambre des députés.

Digitized by Google

nitives si elles n'étaient pas annulées par l'autorité supérieure dans un délai et dans des formes déterminés.

Aux lois de 1789 « on empruntait les cadres, la hiérarchie, la division des pouvoirs, l'origine élective des conseils locaux ; à la loi de l'an VIII, l'unité d'action[1] ».

Mais ces timides essais de décentralisation étaient viciés par le système électoral sur lequel tout reposait, c'est-à-dire par le suffrage restreint qui fut la raison d'être de la monarchie de Juillet, et qui fut aussi sa raison de disparaître.

Avec la Révolution de 1848, le suffrage universel s'installe dans la commune comme dans l'État. Les maires sont élus par les conseils municipaux dans toutes les communes, sauf dans les chefs-lieux de département ou d'arrondissement et dans les communes de plus de 6,000 habitants, où ils sont nommés par le Président de la République parmi les membres des conseils municipaux.

La constitution républicaine consacre cette organisation, institue des conseils cantonaux et renvoie à une loi organique le soin de compléter son œuvre.

Cette loi, préparée soigneusement par l'Assemblée législative, était à l'ordre du jour quand éclata le coup d'État du 2 décembre 1851.

En matière municipale, comme en toute autre, le second Empire reprit les traditions du premier.

La loi du 7 juillet 1852 maintenait le suffrage universel pour l'élection des conseils municipaux; mais, dans la pratique, la liberté électorale se perdait dans la vaste organisation des candidatures officielles.

Les maires et adjoints étaient nommés tantôt par le Président de la République, depuis empereur, tantôt par

1. Vivien, *Études administratives.*

Digitized by Google

les préfets. Ils pouvaient être pris même en dehors du conseil municipal.

Le décret du 25 mars 1852, sous prétexte de décentralisation administrative, ne faisait que transférer aux préfets des attributions exercées jusque-là par les ministres, sans étendre en aucune manière le cercle d'action des conseils élus. La tutelle subsistait tout entière; le tuteur seul était changé.

La loi du 5 mai 1855 maintint cette organisation. La loi du 24 juillet 1867 étendit un peu le droit de décision des conseils municipaux, mais elle les faisait élire pour sept ans et laissait aux mains de l'empereur la nomination des maires et adjoints.

Avec la République de 1870 commence une nouvelle période dans l'histoire de notre législation municipale.

Dès les premiers jours de sa réunion, l'Assemblée nationale proclamait déjà la nécessité d'une loi définitive et en reconnaissait l'urgence. Les préoccupations de la politique de parti la détournèrent de ce travail indispensable, et de nombreux projets, dont quelques-uns méritaient un meilleur sort, allèrent rejoindre dans nos archives ceux de l'Assemblée législative de 1850 et du Conseil d'État de 1856.

Un des premiers actes de l'Assemblée avait été de restituer à la très grande majorité des communes le droit de désigner leurs officiers municipaux. Malheureusement, la liberté communale fut sacrifiée dans la mêlée des partis, et la loi du 20 janvier 1874 fit reculer nos communes jusqu'au régime de l'Empire.

En 1876, le gouvernement déposa deux projets, l'un sur l'organisation municipale, l'autre sur les attributions du pouvoir municipal.

La discussion de la loi de 1851 avait été interrompue

Digitized by Google

par le coup d'État. Par une répétition singulière, la discussion de la loi de 1876 fut interrompue par les événements du 16 mai.

Quand la République reprit possession d'elle-même, un des premiers soucis de ses représentants fut de se remettre au travail interrompu. Des propositions d'initiative parlementaire furent soumises en 1879 à la Chambre des députés et examinées par une commission de 22 membres [1].

Après les élections générales du 21 août 1881, la Chambre fut saisie de nouveau de ce projet d'organisation[2].

« Les raisons invoquées en 1871, en 1876 et en 1877 pour la confection d'un code municipal, disaient-ils en le présentant, sont plus puissantes que jamais. Le suffrage universel vient, une fois encore, de manifester sa ferme volonté de mettre toutes nos lois en harmonie parfaite avec les institutions démocratiques et républicaines; l'organisation municipale est un des premiers articles de ses cahiers. Il n'est point une commune de France — grande ou petite — qui ne se sente entravée dans la gestion de ses affaires par les liens multiples de lois hétérogènes et surannées.

« En se mettant courageusement à l'œuvre, la Chambre accomplira une des parties les plus utiles de sa tâche et, en donnant satisfaction à un vœu général, elle acquerra un titre certain à la reconnaissance du pays. »

C'est cette proposition qui est devenue la loi du 5 avril 1884.

---

1. Le rapporteur de cette commission fut le regretté M. Jozon, député de Seine-et-Marne.

2. Proposition de loi municipale déposée le 26 novembre 1881, par MM. Ferdinand Dreyfus, Langlois, Floquet, de Marcère, Peulevey, Labuze, Poujade, Rameau, Maze, Durand, Bienvenu, Berlet, Duclaud et Hippolyte Faure.

Digitized by Google

V

La loi du 5 avril 1884.

Ce serait sortir du cadre de cette préface que de revenir, même en les résumant, sur les discussions brillantes qui ont eu lieu à la tribune des deux Chambres.

Les théories les plus hardies ont trouvé des interprètes éloquents et convaincus.

Les doctrines générales sur lesquelles repose la loi nouvelle ont été exposées dans de savants documents [1], dans lesquels l'expérience de l'homme d'État s'unissait aux connaissances approfondies de l'historien.

Ces doctrines sont celles que l'Assemblée constituante a inscrites en tête des lois de 1789 et de 1790. La commune est placée entre le gouvernement central pourvu de prérogatives et de moyens d'action qui ne dépendent pas d'elle et les citoyens dont la capacité civile et politique est garantie par le droit public de la nation. Ce que les chartes du moyen âge attribuaient à titre exceptionnel à quelques communes privilégiées, la Révolution française l'assure à la nation tout entière. Le petit village et la grande cité ont droit au même traitement. L'égalité civile entre les citoyens a pour corollaire l'égalité de droit entre les communes.

De là, le triple caractère de la commune. Dans le cercle propre de ses intérêts, elle est libre, sous la simple

1. Voir les très remarquables rapports de M. de Marcère à la Chambre des députés.

Digitized by Google

surveillance des pouvoirs publics. Dans ses rapports avec les particuliers, elle est placée sous le contrôle de l'autorité centrale qui a pour mission de sauvegarder les droits individuels contre l'arbitraire du pouvoir local. Dans ses rapports avec l'État, elle est subordonnée au pouvoir central, tant pour l'exécution des lois générales que dans l'intérêt du patrimoine des générations futures.

De là l'idée du contrôle administratif. Quel est, en effet, le caractère du lien qui unit les communes à l'État? Sont-elles dans une situation d'incapacité, comme des mineurs en face d'un tuteur, pouvant être un jour émancipées? En aucune manière. La position des communes à l'égard de l'État n'est autre chose que la dépendance naturelle de tous les citoyens à l'égard de la loi. C'est une hiérarchie.

« Cette dépendance est fondée, disait M. Thiers en 1833, sur ce qu'on ne peut pas accorder aux communes la faculté d'exister à part dans l'État, d'exercer pleinement et entièrement leur volonté sans aucun souverain au-dessus d'elles. Ce serait là non pas de l'émancipation, mais de l'anarchie; car il y aurait dans l'État 37,000 petits États qui auraient tous les caractères d'un État indépendant, qui auraient la faculté de disposer à volonté de leurs propriétés, de dépenser, de s'imposer comme il leur plairait, de se faire leurs propres législateurs; ce seraient de petits gouvernements à part, qui pourraient plaider à volonté, qui pourraient s'endetter, se ruiner sans que l'État pût intervenir; il y aurait création de 37,000 petits États placés dans le grand État et qui se conduiraient comme parfaitement indépendants de celui-là. »

Il ne s'agit donc pas là d'une idée accessoire, qui

Digitized by Google

puisse disparaître un jour de nos lois. Il s'agit d'une situation nécessaire, naturelle, qui durera tant que durera la France, telle que l'ont faite son histoire, son tempérament et son génie politique.

C'est son unité qui a fait notre grandeur et notre force. C'est elle qui nous a aidés à traverser les crises les plus violentes, les horreurs de trois invasions, les troubles civils, les révolutions. Grâce à cette unité, nous avons pu refaire nos forces en dix années, aux applaudissements du monde.

En la perdant, nous resterions exposés sans défense aux dangers inhérents à notre situation continentale.

Dans cette même discussion de 1833, M. Thiers avait à résister à des prétentions autonomistes et, dans un admirable élan d'éloquence, il s'écriait : « J'y résisterai toujours de toutes les forces de mon âme. Quand vous voulez retourner aux anciennes franchises, ajoutait-il, c'est vous qui êtes rétrogrades et non pas nous. »

« Je pense, disait Gambetta le 12 août 1881 dans son discours aux électeurs de Belleville, que la centralisation politique, c'est-à-dire le lien qui rattache toutes les parcelles du territoire français au centre du pays, c'est-à-dire à l'État qui est tout le monde, je pense que ces liens doivent être maintenus au-dessus de toute atteinte, de tout relâchement, car je n'oublie pas que si la France a été dans tous les temps une puissance unitaire, elle a besoin de le redevenir. »

Voilà comment se sont exprimés, à un demi-siècle de distance, deux des hommes qui ont le plus aimé la France et qui l'ont le mieux servie par leur clairvoyance et leur génie politique.

Une loi communale doit donc tout d'abord respecter et maintenir les éléments de l'unité française.

Digitized by Google

Le gouvernement possède certains pouvoirs dont il est directement investi.

Les lois de finances, par exemple, l'autorisent à lever l'impôt, les lois militaires, à recruter les armées de terre et de mer, les lois pénales, à maintenir l'ordre public. A l'aide d'agents spéciaux auxquels il a seul le droit de commander, il assure, sous sa responsabilité et sous le contrôle des Chambres, l'exécution des lois sur toute la surface du territoire de la République.

Mais, une fois ces droits essentiels respectés, il faut développer largement la liberté communale. Le respect de l'unité doit se concilier avec la décentralisation administrative.

« Il y a en tout pays deux genres d'affaires à expédier : celles de l'État, qui sont le recrutement, l'impôt, les travaux d'utilité générale, l'application des lois; celles des provinces et des communes, qui consistent dans la gestion des intérêts locaux de toute espèce. Si on livre un pays à lui-même, c'est-à-dire s'il n'est pas régi par une administration générale à la fois intelligente et forte, les premières de ces affaires, celles de l'État, ne se font pas; les secondes rencontrent, dans l'intérêt ou provincial ou communal, un principe de zèle, mais d'un zèle capricieux, inégal, injuste, rarement éclairé. Les administrations provinciales ou communales ne manquent assurément pas de goût pour s'occuper de ce qui les concerne particulièrement, mais elles sont prodigues, vexatoires, toujours ennemies de la règle commune. Les singularités tyranniques du moyen âge n'ont pas eu en Europe une autre origine. Dès que l'autorité centrale se retire d'un pays, il n'est sorte de désordres auxquels les intérêts locaux ne soient prêts à se livrer, leur propre ruine comprise. En 1789, partout où les communes avaient joui de

Digitized by Google

quelque liberté, elles étaient *en état de banqueroute*. La plupart des villes libres d'Allemagne, quand elles ont été supprimées en 1803, étaient complètement ruinées. Ainsi, sans une forte administration générale, les affaires de l'État ne se font pas, les affaires locales se font mal. »

« ... L'administration communale est faite pour être placée le plus près possible des lieux. Le magistrat qui constate les naissances, les morts, les mariages, qui veille à la police, à la salubrité de la cité, qui entretient la fontaine, l'église, l'hospice du village ou de la ville doit résider dans le village ou la ville même, vivre enfin au milieu de ses concitoyens [1]. »

Quand la commune a obéi aux lois générales, quand elle a pris sa part des charges publiques, quand elle a su concilier ses intérêts particuliers avec ceux du reste de la société, et ménager par ses emprunts les forces contributives du pays, elle a satisfait à ce que l'État attend d'elle; le reste est de son domaine. Elle peut gérer librement ses affaires, administrer ses biens, choisir ses officiers, contrôler l'usage qu'ils font de leur mandat, désigner sa force publique, conserver, après avoir pourvu aux dépenses obligatoires, la pleine disposition de ses finances, prendre souverainement, sur toutes les matières qui n'intéressent pas l'État, des décisions exécutoires de plein droit.

Une bonne loi communale enfin sait développer l'initiative individuelle sans enlever au pouvoir central les moyens d'action dont il a besoin pour faire pénétrer, dans toutes les parties du territoire et jusque dans les dernières bourgades, les bienfaits de la liberté politique.

---

1 Thiers, *Histoire de la Révolution.*

Digitized by Google

Examinons maintenant d'un peu plus près les principales réformes inscrites dans la loi du 5 avril, et voyons les progrès qu'elle réalise.

Les règles sur l'organisation communale ont été remaniées et mises en harmonie les unes avec les autres. Les formations de communes sont facilitées, ce qui importe fort dans un pays où 27,000 communes sur 36,000 comptent moins de mille habitants. Le mandat est porté à quatre années et le renouvellement intégral assure l'exécution des volontés du corps électoral. Le sectionnement est soumis à des conditions qui doivent empêcher tout arbitraire. — Les droits du suffrage universel sont rétablis dans leur intégrité par la suppression des deux listes électorales; la suspension et la dissolution des corps municipaux sont entourées des garanties les plus sérieuses; le délai de la suspension est réduit à un mois; les décrets de dissolution doivent être motivés; les pouvoirs des délégations spéciales sont limités à ce qu'il est nécessaire de prévoir pour ne pas arrêter la vie municipale.

Les maires et adjoints sont élus par les conseils municipaux dans toutes les communes : ils sont les exécuteurs des volontés du conseil municipal et ne peuvent gouverner la commune que d'accord avec lui; toutes facilités leur sont données pour convoquer leurs conseils en session extraordinaire. Les séances des conseils municipaux sont publiques, afin d'associer le peuple aux fonctions municipales et de lui permettre d'exercer son contrôle.

Les attributions des maires et des adjoints et celles des conseils municipaux sont largement étendues. La suppression des plus imposés, détachée par une loi spéciale de la loi d'ensemble, est maintenue. Les commissions spéciales peuvent librement fonctionner dans l'intervalle

Digitized by Google

des sessions et étudier les questions municipales. Les maires sont investis d'attributions nouvelles, notamment en matière de chasse, de destruction d'animaux nuisibles, de permissions de grande voirie et dans leurs rapports avec les autorités ecclésiastiques. Les conseils municipaux sont investis du droit de décision souveraine sur les affaires de la commune; telle est la règle inscrite pour la première fois dans une loi municipale. Les délibérations soumises à l'approbation de l'autorité supérieure ne forment plus que des exceptions inscrites dans la loi et en dehors desquelles le conseil municipal se meut librement dans le cercle de ses attributions.

Toutes les affaires de la communauté se peuvent traiter librement et sans que le pouvoir central ait le moyen d'entraver son activité.

L'État n'intervient que pour assurer l'observation des lois générales et pour empêcher la dilapidation des ressources communales, patrimoine des générations futures, dont la conservation est liée au crédit public.

La responsabilité civile des communes est tempérée par de nombreuses exceptions dictées par la justice et confirmées par l'expérience. Les communes peuvent se réunir dans des conférences pour délibérer sur des intérêts communs. Enfin les rapports entre les conseils municipaux et les fabriques ou consistoires sont détendus et la commune reprend dans la plus large mesure la libre disposition des deniers qu'elle était obligée jusqu'ici de consacrer aux cultes reconnus par l'État.

Tel est le résumé des principales améliorations réalisées par la loi.

Refondre et codifier notre législation communale afin de la rendre plus claire, plus méthodique, plus facilement accessible à la démocratie qui la pratique et,

Digitized by Google

d'autre part, la reviser pour en mettre les détails en harmonie avec les institutions républicaines qui nous régissent, telle est la double pensée qui a inspiré la loi du 5 avril 1884.

Les Chambres républicaines ont voulu qu'elle fût entre les mains du peuple un moyen de se débarrasser des lenteurs administratives, un instrument de liberté, une école d'éducation politique.

C'est à la nation de répondre au désir de ses représentants, à consolider le terrain conquis par l'action continue des mœurs, et à se préparer ainsi à franchir de nouvelles étapes dans la voie du progrès.

Digitized by Google

TEXTE OFFICIEL DE LA LOI

TITRE PREMIER. — DES COMMUNES

Article premier. — Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou de plusieurs adjoints.

Art. 2. — Le changement de nom d'une commune est décidé par décret du Président de la République sur la demande du conseil municipal, le Conseil général consulté et le Conseil d'État entendu.

Art. 3. — Toutes les fois qu'il s'agit de transférer le chef-lieu d'une commune, de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrit dans les communes intéressées une enquête sur le projet en lui-même et sur ses conditions.

Le préfet devra ordonner cette enquête lorsqu'il aura été saisi d'une demande à cet effet, soit par le conseil municipal de l'une des communes intéressées, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la section en question. Il pourra aussi l'ordonner d'office.

Après cette enquête, les conseils municipaux et les conseils d'arrondissement donnent leur avis, et la proposition est soumise au Conseil général.

Art. 4 — Si le projet concerne une section de commune, un arrêté du préfet décidera la création d'une commission syndicale pour cette section ou pour la section du chef-lieu, si les représentants de la première sont en majorité dans le conseil municipal, et déterminera le nombre des membres de cette commission.

Ils seront élus par les électeurs domiciliés dans la section.

La commission nomme son président. Elle donne son avis sur le projet.

Art. 5. — Il ne peut être procédé à l'érection d'une commune nouvelle qu'en vertu d'une loi, après avis du Conseil général et le Conseil d'État entendu.

Art. 6. — Les autres modifications à la circonscription territoriale des communes, les suppressions et les réunions de deux ou

Digitized by Google

de plusieurs communes, la désignation des nouveaux chefs-lieux sont réglées de la manière suivante :

Si les changements proposés modifient la circonscription du département, d'un arrondissement ou d'un canton, il est statué par une loi, les Conseils généraux et le Conseil d'État entendus.

Dans tous les autres cas, il est statué par un décret rendu en Conseil d'État, les Conseils généraux entendus.

Néanmoins, le Conseil général statue définitivement s'il approuve le projet, lorsque les communes ou sections sont situées dans le même canton et que la modification projetée réunit, quant au fond et quant aux conditions de la réalisation, l'adhésion des conseils municipaux et des commissions syndicales intéressées.

Art. 7. — La commune réunie à une autre commune conserve la propriété des biens qui lui appartenaient.

Les habitants de cette commune conservent la jouissance de ceux de ces mêmes biens dont les fruits sont perçus en nature.

Il en est de même de la section réunie à une autre commune pour les biens qui lui appartenaient exclusivement.

Les édifices et autres immeubles servant à un usage public et situés sur le territoire de la commune ou de la section de commune réunie à une autre commune, ou de la section érigée en commune séparée, deviennent la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion ou de la nouvelle commune.

Les actes qui prononcent des réunions ou des distractions de commune en déterminent expressément toutes les autres conditions.

En cas de division, la commune ou la section de commune réunie à une autre commune ou érigée en commune séparée reprend la pleine propriété de tous les biens qu'elle avait apportés.

Art. 8. — Les dénominations nouvelles qui résultent, soit d'un changement de chef-lieu, soit de la création d'une commune nouvelle, sont fixées par les autorités compétentes pour prendre ces décisions.

Art. 9. — Dans tous les cas de réunion ou de fractionnement de communes, les conseils municipaux sont dissous de plein droit. Il est procédé immédiatement à des élections nouvelles.

Digitized by Google

TITRE II. — DES CONSEILS MUNICIPAUX.

CHAPITRE PREMIER. — *Formation des conseils municipaux.*

Art. 10. — Le conseil municipal se compose de 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous :

De	12	dans celles de	501	à	1.500 habitants.
	16	—	1.501		2.500 —
	21	—	2.501		3.500 —
	23	—	3.501		10.000 —
	27	—	10.001		30.000 —
	30	—	30.001		40.000 —
	32	—	40.001		50.000 —
	34	—	50.001		60.000 —
	36	—	60.001		et au-dessus.

Dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers sera augmenté de trois par mairie.

Art. 11. — L'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune.

Néanmoins, la commune peut être divisée en sections électorales, dont chacune élit un nombre de conseillers proportionné au chiffre des électeurs inscrits, mais seulement dans les deux cas suivants :

1° Quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées; dans ce cas, aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire ;

2° Quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 10,000 habitants. Dans ce cas, la section ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents. Les fractions de territoire ayant des biens propres ne peuvent être divisées entre plusieurs sections électorales.

Aucune de ces sections ne peut avoir moins de quatre conseillers à élire.

Dans tous les cas où le sectionnement est autorisé, chaque section doit être composée de territoires contigus.

Art. 12. — Le sectionnement est fait par le Conseil général, sur l'initiative soit d'un de ses membres, soit du préfet, soit du conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée.

Aucune décision en matière de sectionnement ne peut être prise qu'après avoir été demandée avant la session d'avril ou au cours de cette session au plus tard. Dans l'intervalle entre la session d'avril et la session d'août, une enquête est ouverte à la mairie de la commune intéressée, et le conseil municipal est consulté par les soins du préfet.

Digitized by Google

Chaque année, ces formalités étant observées, le Conseil général, dans sa session d'août, prononce sur les projets dont il est saisi. Les sectionnements ainsi opérés subsistent jusqu'à une nouvelle décision. Le tableau de ces opérations est dressé chaque année par le Conseil général dans sa session d'août. Ce tableau sert pour les élections intégrales à faire dans l'année.

Il est publié dans les communes intéressées avant la convocation des électeurs, par les soins du préfet, qui détermine, d'après le chiffre des électeurs inscrits dans chaque section, le nombre des conseillers que la loi lui attribue.

Le sectionnement, adopté par le Conseil général, sera représenté par un plan déposé à la préfecture et à la mairie de la commune intéressée. Tout électeur pourra le consulter et en prendre copie

Avis de ce dernier dépôt sera donné aux intéressés par voie d'affiche à la porte de la mairie.

Dans les colonies régies par la présente loi, toute demande ou proposition de sectionnement doit être faite trois mois au moins avant l'ouverture de la session ordinaire du Conseil général. Elle est instruite par les soins du directeur de l'Intérieur dans les formes indiquées ci-dessus.

Les demandes et propositions, délibérations de conseils municipaux et procès-verbaux d'enquête sont remis au Conseil général à l'ouverture de la session.

Art. 13. — Le préfet peut, par arrêté spécial publié dix jours au moins à l'avance, diviser la commune en plusieurs bureaux de vote qui concourront à l'élection des mêmes conseillers.

Il sera délivré à chaque électeur une carte électorale. Cette carte indiquera le lieu où doit siéger le bureau où il devra voter.

Art. 14. — Les conseillers municipaux sont élus par le suffrage direct universel.

Sont électeurs tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis, et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

La liste électorale comprend : 1° tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune, ou y habitent depuis six mois au moins; 2° ceux qui y auront été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. — Seront également inscrits, aux termes du présent paragraphe, les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote de la prestation en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt; 3° ceux qui, en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871; 4° ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité, soit de ministres des cultes reconnus par l'État, soit de fonctionnaires publics.

Seront également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas

Digitized by Google

les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive.

L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.

Les dispositions concernant l'affichage, la libre distribution des bulletins, circulaires et professions de foi, les réunions publiques électorales, la communication des listes d'émargement, les pénalités et poursuites en matière législative, sont applicables aux élections municipales.

Sont également applicables aux élections municipales les paragraphes 3 et 4 de l'article 3 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur les élections des députés.

Art. 15. — L'assemblée des électeurs est convoquée par arrêté du préfet.

L'arrêté de convocation est publié dans la commune, quinze jours au moins avant l'élection qui doit toujours avoir lieu un dimanche. Il fixe le local où le scrutin sera ouvert, ainsi que les heures auxquelles il doit être ouvert et fermé.

Art. 16 — Lorsqu'il y aura lieu de remplacer des conseillers municipaux élus par des sections, conformément à l'article 11 de la présente loi, ces remplacements seront faits par les sections auxquelles appartiennent ces conseillers.

Art. 17. — Les bureaux de vote sont présidés par le maire, les adjoints, les conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau, et, en cas d'empêchement, par des électeurs désignés par le maire.

Art. 18. — Le président a seul la police de l'assemblée. Cette assemblée ne peut s'occuper d'autres objets que de l'élection qui lui est attribuée. Toute discussion, toute délibération lui sont interdites.

Art. 19. — Les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à l'ouverture de la séance, sachant lire et écrire, remplissent les fonctions d'assesseurs. Le secrétaire est désigné par le président et par les assesseurs. Dans les délibérations du bureau, il n'a que voix consultative. Trois membres du bureau, au moins, doivent être présents pendant tout le cours des opérations.

Art. 20. — Le scrutin ne dure qu'un jour.

Art. 21. — Le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée. Ses décisions sont motivées.

Toutes les réclamations et décisions sont insérées au procès-verbal; les pièces et les bulletins qui s'y rapportent y sont annexés après avoir été paraphés par le bureau.

Art. 22. — Pendant toute la durée des opérations, une copie de la liste des électeurs, certifiée par le maire, contenant les nom, domicile, qualification de chacun des inscrits, reste déposée sur la table autour de laquelle siège le bureau.

Art. 23. — Nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur cette liste.

Toutefois, seront admis à voter, quoique non inscrits, les élec-

Digitized by Google

teurs porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé leur radiation.

Art. 24. — Nul électeur ne peut entrer dans l'assemblée porteur d'armes quelconques.

Art. 25. — Les électeurs apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée.

Le papier du bulletin doit être blanc et sans signe extérieur.

L'électeur remet au président son bulletin fermé.

Le président le dépose dans la boîte du scrutin, laquelle doit, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures, dont les clefs restent l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains de l'assesseur le plus âgé.

Le vote de chaque électeur est constaté sur la liste en marge de son nom, par la signature ou le paraphe avec initiales de l'un des membres du bureau.

Art. 26. — Le président doit constater, au commencement de l'opération, l'heure à laquelle le scrutin est ouvert.

Le scrutin ne peut être fermé qu'après avoir été ouvert pendant six heures au moins.

Le président constate l'heure à laquelle il déclare le scrutin clos ; après cette déclaration aucun vote ne peut être reçu.

Art. 27. — Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement de la manière suivante :

La boîte du scrutin est ouverte, et le nombre de bulletins vérifié.

Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal.

Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs.

Le président et les membres du bureau surveillent l'opération du dépouillement.

Ils peuvent y procéder eux-mêmes s'il y a moins de 300 votants.

Art. 28. — Les bulletins sont valables, bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire.

Les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés.

Les bulletins blancs ou illisibles, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal.

Art. 29. — Immédiatement après le dépouillement, le président proclame le résultat du scrutin.

Le procès-verbal des opérations est dressé par le secrétaire ; il est signé par lui et les autres membres du bureau. Une copie, également signée du secrétaire et des membres du bureau, en est aussitôt envoyée, par l'intermédiaire du sous-préfet, au préfet qui en constate la réception sur un registre et en donne récépissé. Extrait en est immédiatement affiché par les soins du maire.

Digitized by Google

Les bulletins autres que ceux qui doivent être annexés au procès-verbal sont brûlés en présence des électeurs.

Art. 30 — Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

En cas de deuxième tour de scrutin, l'assemblée est de droit convoquée pour le dimanche suivant. Le maire fait les publications nécessaires.

Art. 31. — Sont éligibles au conseil municipal, sauf les restrictions portées au dernier paragraphe du présent article et aux deux articles suivants, tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection, âgés de vingt-cinq ans accomplis.

Toutefois, le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du conseil. S'il dépasse ce chiffre, la préférence est déterminée suivant les règles posées à l'article 49.

Ne sont pas éligibles les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service.

Art. 32. — Ne peuvent être conseillers municipaux :

1° Les individus privés du droit électoral ;

2° Ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire ;

3° Ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance ;

4° Les domestiques attachés exclusivement à la personne.

Art. 33. — Ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent leurs fonctions :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture ; et, dans les colonies régies par la présente loi, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et les membres du conseil privé ;

2° Les commissaires et les agents de police ;

3° Les magistrats des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception des juges suppléants auxquels l'instruction n'est pas confiée ;

4° Les juges de paix titulaires ;

5° Les comptables des deniers communaux et les entrepreneurs de services municipaux ;

6° Les instituteurs publics ;

7° Les employés de préfecture et de sous-préfecture ;

8° Les ingénieurs et les conducteurs des ponts et chaussées, chargés du service de la voirie urbaine et vicinale et les agents voyers ;

9° Les ministres en exercice d'un culte légalement reconnu ;

10° Les agents salariés de la commune, parmi lesquels ne sont pas compris ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant

Digitized by Google

une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession.

Art. 34. — Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles :

1° De préfet, de sous-préfet et de secrétaire général de préfecture ;

2° De commissaire et d'agent de police ;

3° De gouverneur, directeur de l'intérieur et de membre du conseil privé dans les colonies.

Les fonctionnaires désignés au présent article qui seraient élus membres d'un conseil municipal auront, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, un délai de dix jours pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de leur emploi. A défaut de déclaration adressée dans ce délai à leurs supérieurs hiérarchiques, ils seront réputés avoir opté pour la conservation dudit emploi.

Art. 35. — Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux.

Un délai de dix jours, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, est accordé au conseiller municipal nommé dans plusieurs communes pour faire sa déclaration d'option. Cette déclaration est adressée aux préfets des départements intéressés.

Si, dans ce délai, le conseiller élu n'a pas fait connaître son option, il fait partie de droit du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé.

Dans les communes de 501 habitants et au-dessus, les ascendants et les descendants, les frères et les alliés au même degré ne peuvent être simultanément membres du même conseil municipal.

L'article 49 est applicable aux cas prévus par le paragraphe précédent.

Art. 36. — Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévus par la présente loi, est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au conseil de préfecture dans les dix jours de la notification, et sauf recours au Conseil d'Etat, conformément aux articles 38, 39 et 40 ci-après.

Art. 37. — Tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune.

Les réclamations doivent être consignées au procès-verbal, sinon être déposées, à peine de nullité, dans les cinq jours qui suivent le jour de l'élection, au secrétariat de la mairie, ou à la sous-préfecture, ou à la préfecture. Elles sont immédiatement adressées au préfet et enregistrées par ses soins au greffe du conseil de préfecture.

Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également, dans le délai de quinzaine à dater de la réception du procès-verbal, déférer les opérations électorales au conseil de préfecture.

Digitized by Google

Dans l'un et l'autre cas, le préfet donne immédiatement connaissance de la réclamation, par la voie administrative, aux conseillers dont l'élection est contestée, les prévenant qu'ils ont cinq jours pour tout délai, à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la mairie, de la sous-préfecture ou de la préfecture et de faire connaître s'ils entendent user du droit de présenter des observations orales.

Il est donné récépissé soit des réclamations, soit des défenses.

Art. 38. — Le conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'Etat.

Il prononce sa décision dans le délai d'un mois à compter de l'enregistrement des pièces au greffe de la préfecture, et le préfet la fait notifier dans la huitaine de sa date. En cas de renouvellement général, le délai est porté à deux mois.

S'il intervient une décision ordonnant une preuve, le conseil de préfecture doit statuer définitivement dans le mois à partir de cette décision.

Les délais ci-dessus fixés ne commencent à courir, dans le cas prévu à l'article 39, que du jour où le jugement sur la question préjudicielle est devenu définitif.

Faute par le conseil d'avoir statué dans les délais ci-dessus fixés, la réclamation est considérée comme rejetée Le conseil de préfecture est dessaisi ; le préfet en informe la partie intéressée, qui peut porter sa réclamation devant le Conseil d'Etat. Le recours est notifié dans les cinq jours au secrétariat de la préfecture par le requérant.

Art. 39. — Dans tous les cas où une réclamation, formée en vertu de la présente loi, implique la solution préjudicielle d'une question d'État, le conseil de préfecture renvoie les parties à se pourvoir devant les juges compétents, et la partie doit justifier de ses diligences dans le délai de quinzaine ; à défaut de cette justification, il sera passé outre, et la décision du conseil de préfecture devra intervenir dans le mois à partir de l'expiration de ce délai de quinzaine.

Art. 40. — Le recours au Conseil d'État contre la décision du conseil de préfecture est ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées.

Il doit, à peine de nullité, être déposé au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture, dans le délai d'un mois qui court, à l'encontre du préfet, à partir de la décision, et à l'encontre des parties, à partir de la notification qui leur est faite.

Le préfet donne immédiatement, par la voie administrative, connaissance du recours aux parties intéressées, en les prévenant qu'elles ont quinze jours pour tout délai, à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture.

Aussitôt ce nouveau délai expiré, le préfet transmet au Ministre de l'intérieur, qui les adresse au Conseil d'Etat, le recours, les défenses, s'il y a lieu, le procès-verbal des opérations électorales, la liste qui a servi aux émargements, une expédition de l'arrêté

Digitized by Google

attaqué et toutes les autres pièces visées dans ledit arrêté : il y joint son avis motivé.

Les délais pour la constitution d'un avocat et pour la communication au Ministre de l'intérieur sont d'un mois pour chacune de ces opérations et de trois mois en ce qui concerne les colonies.

Le pourvoi est jugé comme affaire urgente et sans frais, et dispensé du timbre et du ministère de l'avocat.

Les conseillers municipaux proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations.

Dans le cas où l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut excéder deux mois.

Art. 41. — Les conseils municipaux sont nommés pour quatre ans. Ils sont renouvelés intégralement, le premier dimanche de mai, dans toute la France, lors même qu'ils ont été élus dans l'intervalle.

Art. 42. — Lorsque le conseil municipal se trouve, par l'effet des vacances survenues, réduit aux trois quarts de ses membres, il est, dans le délai de deux mois à dater de la dernière vacance, procédé à des élections complémentaires.

Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal aurait perdu plus de la moitié de ses membres.

Dans les communes divisées en sections, il y a toujours lieu à faire des élections partielles quand la section a perdu la moitié de ses conseillers.

Art. 43. — Un conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé du Président de la République, rendu en Conseil des ministres, et publié au *Journal officiel*, et, dans les colonies régies par la présente loi, par arrêté du gouverneur en conseil privé, inséré au *Journal officiel* de la colonie.

S'il y a urgence, il peut être provisoirement suspendu, par arrêté motivé du préfet qui doit en rendre compte immédiatement au Ministre de l'intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois. Dans les colonies ci-dessus spécifiées, le conseil municipal peut être suspendu par arrêté motivé du gouverneur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois.

Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au Ministre de la marine et des colonies.

Art. 44. — En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, et lorsqu'aucun conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions.

Dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission, cette délégation spéciale est nommée par décret du Président de la République, et dans les colonies par décret du gouverneur.

Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois dans les communes où la population ne dépasse pas 35,000 habitants.

Digitized by Google

Ce nombre peut être porté jusqu'à sept dans les villes d'une population supérieure.

Le décret ou l'arrêté qui l'institue en nomme le président, et, au besoin, le vice-président.

Les pouvoirs de cette délégation spéciale sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas, il ne lui est permis d'engager les finances municipales au delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public.

Art. 45. — Toutes les fois que le conseil municipal a été dissous, ou que, par application de l'article précédent, une délégation spéciale a été nommée, il est procédé à la réélection du conseil municipal dans les deux mois à dater de la dissolution ou de la dernière démission.

Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué.

CHAPITRE II. — *Fonctionnement des conseils municipaux.*

Art. 46. — Les conseils municipaux se réunissent en session ordinaire quatre fois l'année : en février, mai, août et novembre.

La durée de chaque session est de quinze jours : elle peut être prolongée avec l'autorisation du sous-préfet.

La session pendant laquelle le budget est discuté peut durer six semaines.

Pendant les sessions ordinaires, le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions.

Art. 47. — Le préfet ou le sous-préfet peut prescrire la convocation extraordinaire du conseil municipal. Le maire peut également réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer quand une demande motivée lui en est faite par la majorité en exercice du conseil municipal. Dans l'un et l'autre cas, en même temps qu'il convoque le conseil, il donne avis au préfet ou au sous-préfet de cette réunion et des motifs qui la rendent nécessaire.

La convocation contient alors l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler, et le conseil ne peut s'occuper que de ces objets.

Art. 48. Toute convocation est faite par le maire. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie et adressée par écrit et à domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion.

En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet.

Art. 49. — Les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau.

Digitized by Google

L'ordre du tableau est déterminé, même quand il y a des sections électorales : 1° par la date de la plus ancienne des nominations ; 2° entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus ; 3° et, à égalité de voix, par la priorité d'âge.

Un double du tableau reste déposé dans les bureaux de la mairie, de la sous-préfecture et de la préfecture, où chacun peut en prendre communication ou copie.

Art. 50. — Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance.

Quand, après deux convocations successives, à trois jours au moins d'intervalle et dûment constatées, le conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents.

Art. 51. — Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants. En cas de partage, sauf le cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante. Le vote a lieu au scrutin public sur la demande du quart des membres présents ; les noms des votants, avec la désignation de leurs votes, sont insérés au procès-verbal.

Il est voté au scrutin secret toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation.

Dans ces derniers cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative ; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé.

Art. 52. — Le maire, et à défaut celui qui le remplace, préside le conseil municipal.

Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal élit son président.

Dans ce cas, le maire peut, même quand il ne serait plus en fonction, assister à la discussion ; mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet.

Art. 53 — Au début de chaque session et pour sa durée, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire.

Il peut leur adjoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres qui assisteront aux séances, mais sans participer aux délibérations.

Art. 54. — Les séances des conseils municipaux sont publiques. Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal, par assis et levé, sans débats, décide s'il se formera en comité secret.

Art. 55. — Le maire a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il en dresse un procès-verbal, et le procureur de la République en est immédiatement saisi

Digitized by Google

Art. 56. — Le compte rendu de la séance est, dans la huitaine, affiché par extrait à la porte de la mairie.

Art. 57. — Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le préfet ou le sous-préfet.

Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.

Art. 58. — Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux. Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

Art. 59. — Le conseil municipal peut former, au cours de chaque session, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil, soit par l'administration, soit par l'initiative d'un de ses membres.

Les commissions peuvent tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions.

Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider, si le maire est absent ou empêché.

Art. 60. — Tout membre du conseil municipal qui, sans motifs reconnus légitimes par le conseil, a manqué à trois convocations successives, peut être, après avoir été admis à fournir ses explications, déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours, dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture.

Les démissions sont adressées au sous-préfet; elles sont définitives à partir de l'accusé de réception par le préfet, et, à défaut de cet accusé de réception, un mois après un nouvel envoi de la démission constaté par lettre recommandée.

CHAPITRE III. — *Attributions des conseils municipaux.*

Art. 61. — Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par l'administration supérieure.

Il réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

Il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local.

Il dresse chaque année une liste contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer; et, sur cette liste, le sous-préfet nomme les cinq répartiteurs visés dans l'article 9 de la loi du 3 frimaire an VII et les cinq répartiteurs suppléants.

Art. 62. — Expédition de toute délibération est adressée, dans

Digitized by Google

la huitaine, par le maire au sous-préfet, qui en constate la réception sur un registre et en délivre immédiatement récépissé.

Art. 63. — Sont nulles de plein droit :

1° Les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale;

2° Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

Art. 64. — Sont annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en a fait l'objet.

Art. 65. — La nullité de droit est déclarée par le préfet en conseil de préfecture. Elle peut être prononcée par le préfet et proposée ou opposée par les parties intéressées, à toute époque.

Art. 66. — L'annulation est prononcée par le préfet en conseil de préfecture.

Elle peut être provoquée d'office par le préfet, dans un délai de trente jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ou à la préfecture.

Elle peut aussi être demandée par toute personne intéressée et par tout contribuable de la commune.

Dans ce dernier cas, la demande en annulation doit être déposée, à peine de déchéance, à la sous-préfecture ou à la préfecture, dans un délai de quinze jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie.

Il en est donné récépissé.

Le préfet statuera dans le délai d'un mois.

Passé le délai de quinze jours, sans qu'aucune demande ait été produite, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à la délibération.

Art. 67. — Le conseil municipal et, en dehors du conseil, toute partie intéressée peut se pourvoir contre l'arrêté du préfet devant le Conseil d'État. Le pourvoi est introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoir.

Art. 68. — Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure, les délibérations portant sur les objets suivants :

1° Les conditions des baux dont la durée dépasse dix-huit ans;

2° Les aliénations et échanges de propriétés communales;

3° Les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis des grosses réparations et d'entretien, quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale;

4° Les transactions;

5° Le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public;

6° La vaine pâture;

7° Le classement, le déclassement, le redressement ou le pro-

Digitized by Google

longement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques, la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de course, l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications à des plans d'alignement adoptés, le tarif des droits de voirie, le tarif des droits de stationnement et de location sur les dépendances de la grande voirie, et généralement les tarifs des droits divers à percevoir au profit des communes en vertu de l'article 133 de la présente loi ;

8° L'acceptation des dons et legs faits à la commune lorsqu'il y a des charges ou conditions, ou lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles;

9° Le budget communal;

10° Les crédits supplémentaires;

11° Les contributions extraordinaires et les emprunts, sauf dans le cas prévu par l'article 141 de la présente loi;

12° Les octrois dans les cas prévus aux articles 137 et 138 de la présente loi;

13° L'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement.

Les délibérations qui ne sont pas soumises à l'approbation préfectorale ne deviendront néanmoins exécutoires qu'un mois après le dépôt qui aura été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture. Le préfet pourra par un arrêté abréger ce délai.

Art. 69. — Les délibérations des conseils municipaux sur les objets énoncés à l'article précédent sont exécutoires, sur l'approbation du préfet, sauf le cas où l'approbation par le ministre compétent, par le Conseil général, par la commission départementale, par un décret ou par une loi, est prescrite par les lois et règlements.

Le préfet statue en conseil de préfecture dans les cas prévus aux nos 1, 2, 4, 6 de l'article précédent.

Lorsque le préfet refuse son approbation ou qu'il n'a pas fait connaître sa décision dans un délai d'un mois à partir de la date du récépissé, le conseil municipal peut se pourvoir devant le Ministre de l'intérieur.

Art. 70. — Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les objets suivants :

1° Les circonscriptions relatives aux cultes;

2° Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics;

3° Les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages;

4° La création des bureaux de bienfaisance;

4° Les budgets et les comptes des hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance, des fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat; les autorisations d'acquérir, d'aliéner, d'emprunter, d'échanger, de plaider ou de transiger, demandées

Digitized by Google

par les mêmes établissements; l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits;

6° Enfin, tous les objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis, et ceux sur lesquels ils seront consultés par le préfet;

Lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner son avis, il peut être passé outre.

Art. 71. — Le conseil municipal délibère sur les comptes d'administration qui lui sont annuellement présentés par le maire, conformément à l'article 151 de la présente loi.

Il entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs, sauf règlement définitif, conformément à l'article 157 de la présente loi.

Art. 72. — Il est interdit à tout conseil municipal, soit de publier des proclamations et adresses, soit d'émettre des vœux politiques, soit, hors les cas prévus par la loi, de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils municipaux.

La nullité des actes et des délibérations prises en violation de cet article est prononcée dans les formes indiquées aux articles 63 et 65 de la présente loi.

TITRE III. — DES MAIRES ET DES ADJOINTS.

Art. 73. — Il y a dans chaque commune un maire et un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal.

Le nombre des adjoints est d'un dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous, de deux dans celles de 2,501 à 10,000. Dans les communes d'une population supérieure, il y aura un adjoint de plus par chaque excédent de 25,000 habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze, sauf en ce qui concerne la ville de Lyon, où le nombre des adjoints sera porté à dix-sept.

La ville de Lyon continue à être divisée en six arrondissements municipaux. Le maire délègue spécialement deux de ses adjoints dans chacun de ces arrondissements. Ils sont chargés de la tenue des registres de l'état civil et des autres attributions déterminées par le règlement d'administration publique du 11 juin 1881, rendu en exécution de la loi du 21 avril 1881.

Art. 74. — Les fonctions de maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation.

Art. 75. — Lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un poste d'adjoint spécial peut être institué, sur la demande du conseil municipal, par un décret rendu en Conseil d'État.

Digitized by Google

Cet adjoint, élu par le conseil, est pris parmi les conseillers et, à défaut d'un conseiller résidant dans cette fraction de commune, ou, s'il est empêché, parmi les habitants de la fraction. Il remplit les fonctions d'officier de l'état civil, et il peut être chargé de l'exécution des lois et des règlements de police dans cette partie de la commune. Il n'a pas d'autres attributions.

Art. 76. — Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres au scrutin secret et à la majorité absolue.

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Art. 77. — La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal.

Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les formes et délais prévus par l'article 48; la convocation contiendra la mention spéciale de l'élection à laquelle il devra être procédé.

Avant cette convocation, il sera procédé aux élections qui pourraient être nécessaires pour compléter le conseil municipal. Si après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procédera néanmoins à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il ne soit réduit aux trois quarts de ses membres. En ce cas, il y aura lieu de recourir à de nouvelles élections complémentaires. Il y sera procédé dans le délai d'un mois, à dater de la dernière vacance.

Art. 78. — Les nominations sont rendues publiques dans les vingt-quatre heures de leur date par voie d'affiche à la porte de la mairie. Elles sont, dans le même délai, notifiées au sous-préfet.

Art. 79. — L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal. Le délai de cinq jours court à partir de vingt-quatre heures après l'élection.

Lorsque l'élection est annulée ou que, pour toute autre cause, le maire ou les adjoints ont cessé leurs fonctions, le conseil, s'il est au complet, est convoqué pour procéder au remplacement dans le délai de quinzaine.

S'il y a lieu de compléter le conseil, il sera procédé aux élections complémentaires dans la quinzaine de la vacance, et le nouveau maire sera élu dans la quinzaine qui suivra. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, l'article 77 sera applicable.

Art. 80. — Ne peuvent être maires ou adjoints, ni en exercer même temporairement les fonctions :

Les agents et employés des administrations financières, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs; les agents des forêts, ceux des postes et des télégraphes, ainsi que les gardes des établissements publics et les particuliers.

Digitized by Google

Les agents salariés du maire ne peuvent être adjoints.

Art. 81. — Les maires et adjoints sont nommés pour la même durée que le conseil municipal.

Ils continuent l'exercice de leurs fonctions, sauf les dispositions des articles 80, 86 et 87 de la présente loi, jusqu'à l'installation de leurs successeurs.

Toutefois, en cas de renouvellement intégral, les fonctions de maire et d'adjoints sont, à partir de l'installation du nouveau conseil jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.

Art. 82. — Le maire est seul chargé de l'administration; mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal.

Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

Art. 83. — Dans les cas où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune, soit en justice, soit dans les contrats.

Art. 84. — En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations, et, à défaut d'adjoints, par un conseiller municipal désigné par le conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau.

Art. 85. — Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

Art. 86. — Les maires et adjoints peuvent être suspendus par arrêté du préfet pour un temps qui n'excédera pas un mois et qui peut être porté à trois mois par le Ministre de l'intérieur.

Ils ne peuvent être révoqués que par décret du Président de la République.

La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et celles d'adjoint pendant une année à dater du décret de révocation, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux.

Dans les colonies régies par la présente loi, la suspension peut être prononcée par arrêté du gouverneur pour une durée de trois mois. Cette durée ne peut être prolongée par le Ministre.

Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au Ministre de la marine et des colonies.

Art. 87. — Au cas prévu et réglé par l'article 44, le président, et, à son défaut, le vice-président de la délégation spéciale, remplit les fonctions de maire.

Ses pouvoirs prennent fin dès l'installation du nouveau conseil.

Art. 88. — Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination.

Digitized by Google

Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois.

Il peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet.

Art. 89. — Lorsque le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil ou, à défaut de cette désignation, appelés dans l'ordre du tableau.

Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications. Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux assistants à la majorité des voix, sauf le recours de droit.

Il n'est pas dérogé aux prescriptions du décret du 17 mai 1809 relatives à la mise en ferme des octrois.

Art. 90. — Le maire est chargé, sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure :

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ;

2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale ;

3° De préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses ;

4° De diriger les travaux communaux ;

5° De pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale ;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements et par les articles 68 et 69 de la présente loi ;

7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque les actes ont été autorisés conformément à la présente loi ;

8° De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant ;

9° De prendre, de concert avec les propriétaires ou les détenteurs du droit de chasse dans les buissons, bois et forêts, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles désignés dans l'arrêté du préfet pris en vertu de l'article 9 de la loi du 3 mai 1844 ;

De faire, pendant le temps de neige, à défaut des détenteurs du droit de chasse à ce dûment invités, détourner les loups et sangliers remis sur le territoire ; de requérir, à l'effet de les détruire, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux ;

De surveiller et d'assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal ;

10° Et, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal.

Digitized by Google

Art. 91. — Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs.

Art. 92. — Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure :

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;

2° De l'exécution des mesures de sûreté générale ;

3° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.

Art. 93 — Le maire ou, à son défaut, le sous-préfet, pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ni de croyance.

Art. 94. — Le maire prend des arrêtés à l'effet :

1° D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ;

2° De publier de nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation.

Art. 95. — Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet ou, dans l'arrondissement du chef-lieu du département, au préfet.

Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution.

Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet. Néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate.

Art. 96. — Les arrêtés du maire ne sont obligatoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publications et d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales, et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle.

La publication est constatée par une déclaration certifiée par le maire.

La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée, ou, à son défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la mairie.

Les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits à leur date sur le registre de la mairie.

Art. 97. — La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans

Digitized by Google

les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants, et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort;

5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente;

6° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure;

7° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés;

8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

Art. 98. — Le maire a la police des routes nationales et départementales, et des voies de communication, dans l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui touche à la circulation sur lesdites voies.

Il peut, moyennant le payement de droits fixés par un tarif dûment établi, sous les réserves imposées par l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics.

Les alignements individuels, les autorisations de bâtir, les autres permissions de voirie sont délivrés par l'autorité compétente, après que le maire aura donné son avis dans le cas où il ne lui appartient pas de les délivrer lui-même.

Les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire et ayant pour objet, notamment, l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite soit de l'eau, soit du gaz, peuvent, en cas de refus du maire, non justifié par l'intérêt général, être accordées par le préfet.

Art. 99. — Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu

Digitized by Google

de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

Art. 100. — Les cloches des églises sont spécialement affectées aux cérémonies du culte.

Néanmoins, elles peuvent être employées dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours et dans les circonstances où cet emploi est prescrit par des dispositions de lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux.

Les sonneries religieuses comme les sonneries civiles feront l'objet d'un règlement concerté entre l'évêque et le préfet, ou entre le préfet et les consistoires, et arrêté, en cas de désaccord, par le ministre des cultes.

Art. 101. — Une clef du clocher sera déposée entre les mains des titulaires ecclésiastiques, une autre entre les mains du maire, qui ne pourra en faire usage que dans les circonstances prévues par les lois ou règlements.

Si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église, une clef de la porte de l'église sera déposée entre les mains du maire.

Art. 102. — Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. Les gardes champêtres sont nommés par le maire; ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ou par le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu. Le préfet ou le sous-préfet devra faire connaître son agrément ou son refus d'agréer dans le délai d'un mois. Ils doivent être assermentés. Ils peuvent être suspendus par le maire. La suspension ne pourra durer plus d'un mois; le préfet seul peut les révoquer.

En dehors de leurs fonctions relatives à la police rurale, les gardes champêtres sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale. Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions.

Art. 103. — Dans les villes ayant plus de 40,000 habitants, l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par décret du Président de la République.

Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour la dépense ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret du Président de la République, le Conseil d'État entendu.

Dans toutes les communes, les inspecteurs de police, les brigadiers et sous-brigadiers et les agents de police nommés par le maire doivent être agréés par le sous-préfet ou par le préfet. Ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet seul peut les révoquer.

Digitized by Google

Art. 104. — Le préfet du Rhône exerce dans les communes de Lyon, Caluire-et-Cuire, — Oullins, Sainte-Foy, — Saint-Rambert, Villeurbanne, — Vaulx-en-Velin, Bron, Venissieux et Pierre-Bénite, du département du Rhône, et dans celle de Sathonay du département de l'Ain, les mêmes attributions que celles qu'exerce le préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine.

Art. 105. — Dans les communes dénommées à l'article 104, les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations municipales par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 97.

Ils sont, en outre, chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.

Art. 106. — Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.

Les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes.

Art. 107. — Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux.

Art. 108. — Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables :

1° Lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements, et d'en faire connaître les auteurs ;

2° Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée ;

3° Lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

Art. 109. — La commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs et complices du désordre.

TITRE VI. — DE L'ADMINISTRATION DES COMMUNES

CHAPITRE PREMIER. — *Des biens, travaux et établissements communaux.*

Art. 110. — La vente des biens mobiliers et immobiliers des communes, autres que ceux servant à un usage public, peut être autorisée sur la demande de tout créancier, porteur de titre exécutoire, par un décret du Président de la République, qui détermine les formes de la vente.

Digitized by Google

Art. 111. — Les délibérations du conseil municipal ayant pour objet l'acceptation de dons et legs, lorsqu'il y a des charges ou conditions, sont exécutoires sur arrêté du préfet, pris en conseil de préfecture.

S'il y a réclamation des prétendants droit à la succession, quelles que soient la quotité et la nature de la donation ou du legs, l'autorisation ne peut être accordée que par décret rendu en Conseil d'État.

Si la donation ou le legs ont été faits à un hameau ou quartier d'une commune qui n'est pas encore à l'état de section ayant la personnalité civile, les habitants du hameau ou quartier seront appelés à élire une commission syndicale, conformément à l'article 129 ci-dessous. La commission syndicale délibérera sur l'acceptation de la libéralité, et dans aucun cas l'autorisation d'accepter ne pourra être accordée que par un décret, rendu dans la forme des règlements d'administration publique

Art. 112. — Lorsque la délibération porte refus de dons ou legs, le préfet peut, par un arrêté motivé, inviter le conseil municipal à revenir sur sa première délibération. Le refus n'est définitif que si, par une seconde délibération, le conseil municipal déclare y persister.

Si le don ou le legs a été fait à une section de commune et que le conseil municipal soit d'avis de refuser la libéralité, il sera procédé comme il est dit au paragraphe 3 de l'article 111.

Art. 113. — Le maire peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons ou legs et former avant l'autorisation toute demande en délivrance.

Le décret du Président de la République, l'arrêté du préfet ou la délibération du conseil municipal, qui interviennent ultérieurement, ont effet du jour de cette acceptation.

Art. 114. — Aucune construction nouvelle ou reconstruction ne peut être faite que sur la production des plans et devis approuvés par le conseil municipal, sauf les exceptions prévues par des lois spéciales.

Les plans et devis sont, en outre, approuvés par le préfet dans les cas prévus par l'article 68, paragraphe 3.

Art. 115. — Les traités de gré à gré à passer dans les conditions prévues par l'ordonnance du 14 novembre 1837, et qui ont pour objet l'exécution par entreprise des travaux d'ouverture des nouvelles voies publiques et de tous autres travaux communaux, sont approuvés par le préfet, ou par décret, dans le cas prévu par l'article 145, paragraphe 3.

Il en est de même des traités portant concession à titre exclusif, ou pour une durée de plus de trente années, des grands services municipaux, ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres.

Art. 116. — Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives.

Digitized by Google

Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Art. 117. — Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil municipal sera représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres nommés au scrutin secret.

Les préfets et les sous-préfets des départements et arrondissements comprenant les communes intéressées pourront toujours assister à ces conférences. Les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et sous les réserves énoncées au chapitre III du titre IV de la présente loi.

Art. 118. — Si des questions autres que celles que prévoit l'article 116 étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a lieu déclarerait la réunion dissoute.

Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34 de la loi du 10 août 1871.

Art. 119. — Les délibérations des commissions administratives des hospices, hôpitaux et autres établissements charitables communaux concernant un emprunt, sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, sur avis conforme du conseil municipal, lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement et que le remboursement doit être effectué dans un délai de douze années.

Si la somme à emprunter dépasse ledit chiffre ou si le délai de remboursement excède douze années, l'emprunt ne peut être autorisé que par un décret du Président de la République.

Le décret est rendu en Conseil d'Etat si l'avis du conseil municipal est contraire ou s'il s'agit d'un établissement ayant plus de 100,000 francs de revenu.

L'emprunt ne peut être autorisé que par une loi, lorsque la somme à emprunter dépasse 500,000 francs, ou lorsque ladite somme, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, dépasse 500,000 francs.

Art. 120. — Les délibérations par lesquelles les commissions administratives chargées de la gestion des établissements publics communaux changeraient en totalité ou en partie l'affectation des locaux ou objets immobiliers ou mobiliers appartenant à ces établissements, dans l'intérêt d'un service public ou privé quelconque, ou mettraient à la disposition, soit d'un autre établissement public ou privé, soit d'un particulier, lesdits locaux et objets, ne sont exécutoires qu'après avis du conseil municipal et en vertu d'un décret rendu sur la proposition du Ministre de l'intérieur.

Digitized by Google

CHAPITRE II. — *Des actions judiciaires.*

Art. 121. — Nulle commune ou section de commune ne peut ester en justice, sans y être autorisée par le conseil de préfecture, sauf les cas prévus aux articles 122 et 154 de la présente loi.

Après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture.

Dans les cas prévus par les deux paragraphes précédents, la décision du conseil de préfecture doit être rendue dans les deux mois, à compter du jour de la demande en autorisation. A défaut de décision rendue dans ledit délai, la commune est autorisée à plaider.

Art. 122. — Le maire peut toujours, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre, et faire tous actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.

Il peut, sans autre autorisation, interjeter appel de tout jugement et se pourvoir en cassation; mais il ne peut ni suivre sur son appel, ni suivre sur le pourvoi, qu'en vertu d'une nouvelle autorisation.

Art. 123. — Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune ou section, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer.

La commune ou section est mise en cause et la décision qui intervient a effet à son égard.

Art. 124. — Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une commune qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet ou au sous-préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé.

L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires.

La présentation du mémoire interrompt toute prescription ou déchéance, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois.

Art. 125. — Le préfet ou sous-préfet adresse immédiatement le mémoire au maire, avec l'invitation de convoquer le conseil municipal dans le plus bref délai, pour en délibérer.

La délibération du conseil municipal est transmise au conseil de préfecture, qui décide si la commune doit être autorisée à ester en justice.

La décision du conseil de préfecture doit être rendue dans le délai de deux mois, à dater du dépôt du mémoire.

Art. 126. — Toute décision du conseil de préfecture portant refus d'autorisation doit être motivée.

La commune, la section de commune ou le contribuable au-

Digitized by Google

quel l'autorisation a été refusée, peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

Le pourvoi est introduit et jugé en la forme administrative. Il doit, à peine de déchéance, être formé dans le délai de deux mois à dater de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture.

Il doit être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du Conseil d'Etat.

Art. 127. — En cas de pourvoi de la commune ou section contre la décision du conseil de préfecture, le demandeur peut néanmoins introduire l'action; mais l'instance est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué par le Conseil d'Etat, ou jusqu'à l'expiration du délai dans lequel le Conseil d'Etat doit statuer. A défaut de décision rendue dans les délais ci-dessus impartis, la commune est autorisée à ester en justice. Mais en cas d'appel ou de pourvoi en cassation, il doit être procédé comme il est dit à l'article 121.

Art. 128. — Lorsqu'une section se propose d'intenter ou de soutenir une action judiciaire, soit contre la commune dont elle dépend, soit contre une autre section de la même commune, il est formé, pour la section et pour chacune des sections intéressées, une commission syndicale distincte.

Art. 129. — Les membres de la commission syndicale sont choisis parmi les éligibles de la commune et nommés par les électeurs de la section qui l'habitent et par les personnes qui, sans être portées sur la liste électorale, y sont propriétaires fonciers.

Le préfet est tenu de convoquer les électeurs dans le délai d'un mois pour nommer une commission syndicale, toutes les fois qu'un tiers des habitants ou propriétaires de la section lui adresse à cet effet une demande motivée sur l'existence d'un droit litigieux à exercer au profit de la section contre la commune ou une autre section de la commune.

Le nombre des membres de la commission est fixé par l'arrêté qui convoque les électeurs. Ils élisent parmi eux un président chargé de suivre l'action.

Art. 130. — Lorsque le conseil municipal se trouve réduit à moins du tiers de ses membres, par suite de l'abstention, prescrite par l'article 61, des conseillers municipaux qui sont intéressés à la jouissance des biens et droits revendiqués par une section, le préfet convoque les électeurs de la commune, déduction faite de ceux qui habitent ou sont propriétaires sur le territoire de la section, à l'effet d'élire ceux d'entre eux qui doivent prendre part aux délibérations aux lieu et place des conseillers municipaux obligés de s'abstenir.

Art. 131. — La section qui a obtenu une condamnation contre la commune ou une autre section n'est point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résultent du procès.

Il en est de même à l'égard de toute partie qui plaide contre une commune ou section de commune.

Digitized by Google

CHAPITRE III. — *Du budget communal.*

SECTION PREMIÈRE. — RECETTES ET DÉPENSES.

Art. 132. — Le budget communal se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire.

Art. 133. — Les recettes du budget ordinaire se composent :

1° Des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature ;

2° Des cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature ;

3° Du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances ;

4° Du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de l'État ;

5° Du produit des octrois municipaux affectés aux dépenses ordinaires ;

6° Du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment établis ;

7° Du produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics ;

8° Du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis ;

9° Du produit des terrains communaux affectés aux inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières ;

10° Du produit des concessions d'eau et de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique et autres concessions autorisées pour les services communaux ;

11° Du produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil ;

12° De la portion que les lois accordent aux communes dans les produits des amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police ;

13° Du produit de la taxe de balayage dans les communes de France et d'Algérie où elle sera établie sur leur demande, conformément aux dispositions de la loi du 26 mars 1873, en vertu d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique ;

14° Et généralement du produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes et de toutes les ressources annuelles et permanentes ; en Algérie et dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets.

L'établissement des centimes pour insuffisance de revenus est autorisé par arrêté du préfet, lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires.

Digitized by Google

Il est approuvé par décret dans les autres cas.

Art. 134. — Les recettes du budget extraordinaire se composent :

1° Des contributions extraordinaires dûment autorisées;

2° Du prix des biens aliénés;

3° Des dons et legs;

4° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées;

5° Du produit des coupes extraordinaires de bois;

6° Du produit des emprunts;

7° Du produit des taxes ou des surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunt;

8° Et de toutes autres recettes accidentelles.

Art. 135. — Les dépenses du budget ordinaire comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale.

Les dépenses du budget extraordinaire comprennent les dépenses accidentelles ou temporaires qui sont imputées sur des recettes énumérées à l'article 134 ou sur l'excédent des recettes ordinaires.

Art. 136. — Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes :

1° L'entretien de l'hôtel de ville, ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu;

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département; les frais d'abonnement au *Bulletin des communes* et, pour les communes chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement et de conservation du *Bulletin des lois*;

3° Les frais de recensement de la population; ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales;

4° Les frais des registres de l'état civil et des livrets de famille, et la portion de la table décennale des actes de l'état civil à la charge des communes;

5° Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception;

6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune;

7° Les pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées;

8° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes chefs-lieux de canton;

9° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois;

10° Le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants assistés et des aliénés;

11° L'indemnité de logement aux curés et desservants et mi-

Digitized by Google

nistres des autres cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement et lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne pourront pourvoir elles-mêmes au payement de cette indemnité;

12° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations, et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire;

S'il y a désaccord entre la fabrique et la commune, quand le concours financier de cette dernière est réclamé par la fabrique dans les cas prévus aux paragraphes 11 et 12, il est statué par décret sur les propositions des ministres de l'intérieur et des cultes;

13° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique;

14° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement;

15° Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent;

16° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux;

17° L'acquittement des dettes exigibles;

18° Les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi;

19° Dans les colonies régies par la présente loi, le traitement du secrétaire et des employés de la mairie; les contributions assises sur les biens communaux; les dépenses pour le service de la milice qui ne sont pas à la charge du Trésor;

20° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi, et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi.

Art. 137. — L'établissement des taxes d'octroi votées par les conseils municipaux, ainsi que les règlements relatifs à leur perception, sont autorisés par des décrets du Président de la République rendus en Conseil d'Etat, après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions.

Il en sera de même de toute délibération portant augmentation ou prorogation de taxe pour une période de plus de cinq ans.

Les délibérations concernant :

1° Les modifications aux règlements ou aux périmètres existants;

2° L'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local;

3° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe non comprise dans le tarif général;

Digitized by Google

4° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par ledit tarif général ;

Doivent être pareillement approuvées par décret du Président de la République rendu en Conseil d'Etat, après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions.

Les surtaxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés, hydromels et alcools, au delà des proportions déterminées par les lois spéciales concernant les droits d'entrée du Trésor, ne peuvent être autorisées que par une loi.

Art. 138. — Sont exécutoires, sur l'approbation du préfet, conformément aux dispositions de l'article 69 de la présente loi, mais toutefois après avis du conseil général, ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions, les délibérations prises par les conseils municipaux concernant la suppression ou la diminution des taxes d'octroi.

Art. 139. — Sont exécutoires par elles-mêmes les délibérations prises par les conseils municipaux prononçant la prorogation ou l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans au plus, sous la réserve toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera le maximum déterminé par le tarif général et ne portera que sur des objets compris dans ce tarif.

Art. 140. — Les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires en vertu des lois et des usages locaux sont réparties par une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet.

Ces taxes sont perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques.

Art. 141. — Les conseils municipaux peuvent voter, dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général, des contributions extraordinaires n'excédant pas 5 centimes pendant cinq années, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale.

Ils peuvent aussi voter 3 centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires, et 3 centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins ruraux reconnus.

Ils votent et règlent les emprunts communaux remboursables sur les centimes extraordinaires votés, comme il vient d'être dit, au premier paragraphe du présent article, ou sur les ressources ordinaires, quand l'amortissement en ce dernier cas ne dépasse pas trente ans.

Art. 142. — Les conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet :

1° Les contributions extraordinaires qui dépasseraient 5 centimes sans excéder le maximum fixé par le conseil général, et dont la durée excédant cinq années ne serait pas supérieure à trente ans ;

2° Les emprunts remboursables sur les mêmes contributions extraordinaires ou sur les revenus ordinaires dans un délai excédant, pour ce dernier cas, trente ans.

Digitized by Google

Art. 143. — Toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le conseil général et tout emprunt remboursable sur cette contribution sont autorisés par décret du Président de la République.

Si la contribution est établie pour une durée de plus de trente ans ou si l'emprunt remboursable sur ressources extraordinaires doit excéder cette durée, le décret est rendu en Conseil d'État.

Il est statué par une loi si la somme à emprunter dépasse un million, ou si, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépasse un million.

Art. 148. — Les forêts et les bois de l'État acquittent les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes dans la même proportion que les propriétés privées.

Section deuxième. — Vote et règlement du budget.

Art. 145. — Le budget de chaque commune est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par le préfet.

Lorsqu'il pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire, aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées audit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure.

Le budget des villes, dont le revenu est de 3 millions de francs au moins, est toujours soumis à l'approbation du Président de la République, sur la proposition du Ministre de l'intérieur.

Le revenu d'une ville est réputé atteindre 3 millions de francs lorsque les recettes ordinaires, constatées dans les comptes, se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années.

Il n'est réputé être descendu au-dessous de 3 millions de francs que lorsque, pendant les trois dernières années, les recettes ordinaires sont restées inférieures à cette somme.

Art. 146. — Les crédits qui seront reconnus nécessaires après le règlement du budget seront votés et autorisés conformément à l'article précédent.

Art. 147. — Les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues.

La somme inscrite pour ce crédit ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face.

Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire.

Dans la première session qui suivra l'ordonnancement de chaque dépense, le maire rendra compte au conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeureront annexées à la délibération.

Art. 148. — Le décret du Président de la République ou l'arrêté du préfet qui règle le budget d'une commune peut rejeter ou réduire les dépenses qui y sont portées, sauf dans les cas prévus

Digitized by Google

par le paragraphe 2 de l'article 145 et par le paragraphe 2 de l'article 147; mais il ne peut les augmenter ni en introduire de nouvelles qu'autant qu'elles sont obligatoires.

Art. 149. — Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite au budget par décret du Président de la République, pour les communes dont le revenu est de 3 millions et au-dessus, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur.

Aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le conseil municipal ait été, au préalable, appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur sa quotité moyenne pendant les trois dernières années.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office en vertu du présent article, il y est pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un décret, si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum à fixer annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale si la contribution doit excéder ce maximum.

Art. 150. — Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été définitivement réglé avant le commencement de l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires continuent, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. Dans le cas où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement voté, le budget serait établi par le préfet en conseil de préfecture.

CHAPITRE IV. — *De la comptabilité des communes.*

Art. 151. — Les comptes du maire, pour l'exercice clos, sont présentés au conseil municipal avant la délibération du budget.

Ils sont définitivement approuvés par le préfet.

Art. 152. — Le maire peut seul délivrer des mandats.

S'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet en conseil de préfecture, et l'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire.

Art. 153. — Les recettes et dépenses communales s'effectuent par un comptable, chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de tous revenus de la commune et de toutes sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

Tous les rôles de taxe, de sous-répartitions et de prestations locales doivent être remis à ce comptable.

Art. 154. — Toutes les recettes municipales pour lesquelles les

Digitized by Google

lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur les états dressés par le maire. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le préfet ou le sous-préfet.

Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires, et la commune peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture.

Art. 155. — Toute personne autre que le receveur municipal, qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, sera par ce seul fait constituée comptable et pourra, en outre, être poursuivie en vertu du Code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans les fonctions publiques

Art. 156. — Le percepteur remplit les fonctions de receveur municipal.

Néanmoins, dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent 30,000 francs, ces fonctions peuvent être confiées, sur la demande du conseil municipal, à un receveur municipal spécial.

Ce receveur spécial est nommé sur une liste de trois noms présentée par le conseil municipal.

Il est nommé par le préfet dans les communes dont le revenu ne dépasse pas 300.000 francs, et par le Président de la République, sur la proposition du Ministre des finances, dans les communes dont le revenu est supérieur.

En cas de refus, le conseil municipal doit faire de nouvelles présentations.

Art. 157. — Les comptes du receveur municipal sont apurés par le conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des comptes pour les communes dont les revenus ordinaires dans les trois dernières années n'excèdent pas 30.000 francs.

Ils sont apurés et définitivement réglés par la Cour des comptes pour les communes dont le revenu est supérieur.

Ces distinctions sont applicables aux comptes des trésoriers des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance.

Art. 158. — La responsabilité des receveurs municipaux et les formes de la comptabilité des communes sont déterminées par des règlements d'administration publique.

Les receveurs municipaux sont assujettis, pour l'exécution de ces règlements, à la surveillance du receveur des finances.

Dans les communes où les fonctions de receveur municipal et de percepteur sont réunies, la gestion du comptable est placée sous la responsabilité du receveur des finances d'après les conditions déterminées par un règlement d'administration publique.

Art. 159. — Les comptables qui n'ont pas présenté leurs comptes dans les délais prescrits par les règlements peuvent être condamnés, par l'autorité chargée de juger lesdits comptes, à une amende de 10 francs à 100 francs par chaque mois de retard pour les receveurs et trésoriers justiciables des conseils de préfecture, et de 50 à 500 francs également par mois de retard, pour ceux qui sont justiciables de la Cour des comptes.

Digitized by Google

Ces amendes sont attribuées aux communes ou établissements que concernent les comptes en retard.

Elles sont assimilées, quant au mode de recouvrement et de poursuites, aux débets de comptables des deniers de l'État, et la remise n'en peut être accordée que d'après les mêmes règles.

Art. 160. — Les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie; ils sont rendus publics dans les communes dont le revenu est de 100,000 francs et au-dessus, et dans les autres quand le conseil municipal a voté la dépense de l'impression.

TITRE V. — DES BIENS ET DROITS INDIVIS ENTRE PLUSIEURS COMMUNES.

Art. 161. — Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret du Président de la République instituera, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées.

Chacun des conseils élira dans son sein, au scrutin secret, le nombre de délégués qui aura été déterminé par le décret du Président de la République.

La commission syndicale sera présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux. Elle sera renouvelée après chaque renouvellement des conseils municipaux.

Les délibérations sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux.

Art. 162. — Les attributions de la commission syndicale et de son président comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent.

Ces attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires en pareille matière.

Mais les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions, demeurent réservés aux conseils municipaux, qui pourront autoriser le président de la commission à passer les actes qui y sont relatifs.

Art. 163. — La répartition des dépenses votées par la commission syndicale est faite entre les communes intéressées par les conseils municipaux.

Leurs délibérations seront soumises à l'approbation du préfet.

En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prononcera sur l'avis du conseil général, ou dans l'intervalle des sessions de la commission départementale. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il sera statué par décret.

La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune sera portée d'office aux budgets respectifs, conformément à l'article 149 de la présente loi.

Digitized by Google

TITRE VI. — DISPOSITIONS RELATIVES A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES.

Art. 164. — La présente loi est applicable aux communes de plein exercice de l'Algérie, sous réserve des dispositions actuellement en vigueur concernant la constitution de la propriété communale, les formes et conditions des acquisitions, échanges, aliénations et partages, et sous réserve des dispositions concernant la représentation des musulmans indigènes.

Par dérogation aux articles 5 et 6 de la présente loi, les érections de communes, les changements projetés à la circonscription territoriale des communes, quand ils devront avoir pour effet de modifier les limites d'un arrondissement, seront décidés par décret pris après avis du conseil général.

Par dérogation à l'article 74, les conseils municipaux peuvent allouer aux maires des indemnités de fonctions, sauf approbation du gouverneur général.

Art. 165. — La présente loi est également applicable aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, sous les réserves suivantes :

Un arrêté du gouverneur, en conseil privé, tiendra lieu du décret du Président de la République dans les cas prévus aux articles 110, 145, 148 et 149.

Les attributions dévolues au Ministre de l'intérieur par les articles 40, 69 et 120, au Ministre des cultes par l'article 100, et au Ministre des finances par l'article 156 de la présente loi, sont conférées au Ministre de la marine et des colonies.

Les attributions conférées au Ministre de l'intérieur et aux préfets par les articles 4, 13, 15, 36, 40, paragraphe 4; 46, paragraphe 2; 47, 48, 60, paragraphe 1; 65, 66, 67, 69, 70, 85, 95, paragraphes 2 et 4; 98, paragraphe 4; 100, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 124, 129, 130, 133, paragraphe 15; 140, 142, 145, paragraphe 1er; 146, 148, 149, 150, 151, 152 et 156 de la présente loi, sont dévolues au gouverneur

Les attributions dévolues aux préfets et aux sous-préfets par les articles 12, 29, 37, 38, 40, paragraphes 1, 2 et 3; 49, paragraphe 3; 52, 57, 60, paragraphe 2; 61, 62, 78, 88, 93, 95, paragraphes 1 et 3; 102, 103, 125 et 154, sont remplies par le directeur de l'Intérieur.

Les attributions conférées aux conseils de préfecture par les articles 36, 37, 38, 39, 40 et 60 sont dévolues au conseil du contentieux administratif.

Les attributions dévolues aux conseils de préfecture par les articles 65, 66, 111, 121, 123, 125, 126, 127, 152, 154, 157 et 159 sont conférées au conseil privé.

Les attributions dévolues à la Cour des comptes par les articles 157, paragraphe 2, et 159 sont conférées, au conseil privé, sauf recours à la Cour des comptes.

Digitized by Google

Les recours au Conseil d'État formés par l'administration contre les décisions du conseil du contentieux administratif sont transmis par le gouverneur au Ministre de la marine et des colonies, qui en saisit le Conseil d'État.

Les dispositions du décret du 12 décembre 1882 sur le régime financier des colonies restent applicables à la comptabilité communale en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi.

Art. 166. — Les dispositions de la présente loi relatives aux octrois municipaux ne sont pas applicables à l'octroi de mer, qui reste assujetti aux règlements en vigueur en Algérie et dans les colonies.

TITRE VII. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

Art. 167. — Les conseils municipaux pourront prononcer la désaffectation totale ou partielle d'immeubles consacrés, en dehors des prescriptions de la loi organique des cultes du 18 germinal an X, et des dispositions relatives au culte israélite, soit aux cultes, soit à des services religieux ou à des établissements quelconques ecclésiastiques et civils.

Ces désaffectations seront prononcées dans la même forme que les affectations.

Art. 168 — Sont abrogés :

1° Le titre XI, article 3, de la loi des 16-24 août 1790;

2° Les articles 1, 2, 3 et 5 de la loi du 20 messidor an III;

3° Les titres I, IV et V de la loi du 10 vendémiaire an IV;

4° La loi du 29 vendémiaire an V, la loi du 17 vendémiaire an X, l'arrêté du 21 frimaire an XII;

5° Les articles 36, n° 4, 39, 49, 92 à 103, du décret du 30 décembre 1809, la loi du 14 février 1810;

6° La loi du 18 juillet 1837;

7° L'ordonnance du 18 décembre 1838;

8° L'ordonnance du 15 juillet 1840;

9° L'ordonnance du 7 août 1842;

10° La loi du 19 juin 1851, à l'exception de l'article 5;

11° Le décret des 4-11 septembre 1851;

12° L'article 5, nos 13 et 21, du décret du 25 mars 1852;

13° La loi du 5 mai 1855;

14° Le décret du 13 avril 1861, tableau A, nos 42, 48, 50, 51, 55, 59;

15° La loi du 24 juillet 1867, à l'exception de la disposition de l'article 9 relative à l'établissement du tarif général et de l'article 17, lequel reste en vigueur provisoirement, mais seulement en ce qui concerne la ville de Paris;

16° La loi du 22 juillet 1870;

17° Les articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 18, 19, 20 de la loi du 14 avril 1871, le paragraphe 25 de l'article 46 et le paragraphe 4 de l'article 48 de la loi du 10 août 1871;

18° La loi du 4 avril 1873;

Digitized by Google

19° La loi du 20 janvier 1874;
20° La loi du 12 août 1876;
21° La loi du 21 avril 1881;
22° La loi du 28 mars 1882.

Sont abrogés également pour les colonies, en ce qu'ils ont de contraire à la présente loi :

23° Le décret colonial du 12 juin 1827 (Martinique);
24° Le décret colonial du 20 septembre 1837 (Guadeloupe);
25° L'arrêté du 12 novembre 1848 (Réunion);
26° Le décret du 29 juin 1882 (Saint-Barthélemy);
27° L'article 116 du décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies pour les colonies soumises à la présente loi;
28° Et, en outre, toutes dispositions contraires à la présente loi, sauf celles qui concernent la ville de Paris.

DISPOSITION TRANSITOIRE

Les sectionnements votés par les conseils généraux, dans leur session du mois d'août 1883, recevront leur application dans toutes les communes qui en ont été l'objet, à l'occasion des élections municipales du 4 mai 1884.

Digitized by Google

Loi du 22 mars 1890[1].

ARTICLE UNIQUE

Il est ajouté à la loi du 5 avril 1884 un titre ainsi conçu :

TITRE VIII. — DES SYNDICATS DE COMMUNES

Art. 169. — Lorsque les conseils municipaux de deux ou de plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale, et qu'ils ont décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, les délibérations prises sont transmises par le préfet au Ministre de l'intérieur; et, s'il y a lieu, un décret rendu en conseil d'État autorise la création de l'association qui prend le nom de syndicat de communes.

D'autres communes que celles primitivement associées peuvent être admises, avec le consentement de celles-ci, à faire partie de l'association. Les délibérations prises à cet effet par les conseils municipaux de ces communes et des communes déjà syndiquées sont approuvées par décret simple.

Art. 170. — Les syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité civile.

Les lois et règlements concernant la tutelle des communes leur sont applicables.

Dans le cas où les communes syndiquées font partie de plusieurs départements, le syndicat ressortit à la préfecture du département auquel appartient la commune, siège de l'association.

Art. 171. — Le syndicat est administré par un comité.

A moins de dispositions contraires confirmées par le décret

1. Projet présenté le 5 juin 1888.
Chambre des députés : 1re délibération, 22 janvier 1889; 2e délibération, 7 mars 1889.
Sénat : 1re délibération, 3 décembre 1889; 2e délibération, 17 décembre 1889.
Voté définitivement par la Chambre.
Promulgué le 22 mars 1890.

Digitized by Google

d'institution, ce comité est constitué d'après les règles suivantes :

Les membres sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées.

Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués.

Le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal.

Les délégués sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue; si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Les délégués du conseil municipal suivent le sort de cette assemblée quant à la durée de leur mandat; mais en cas de suspension, de dissolution du conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice, ce mandat est continué jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau conseil.

Les délégués sortants sont rééligibles.

En cas de vacance parmi les délégués, par suite de décès, démission ou toute autre cause, le conseil municipal pourvoit au remplacement dans le délai d'un mois.

Si un conseil, après mise en demeure du préfet, néglige ou refuse de nommer les délégués, le maire et le premier adjoint représentent la commune dans le comité du syndicat.

Art. 172. — La commune, siège du syndicat, est fixée par le décret d'institution, sur la proposition des communes syndiquées.

Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des syndicats.

A moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le receveur de la commune, siège du syndicat.

Art. 173. — Le comité tient chaque année deux sessions ordinaires un mois avant les sessions ordinaires du conseil général.

Il peut être convoqué extraordinairement par son président, qui devra avertir le préfet trois jours au moins avant la réunion.

Le président est obligé de convoquer le comité, soit sur l'invitation du préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du comité.

Le comité élit annuellement, parmi ses membres, les membres de son bureau.

Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en justice, le comité est représenté par son président, sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'article 7.

Le préfet et le sous-préfet ont entrée dans le comité et sont toujours entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire représenter par un délégué.

Art. 174. — Les conditions de validité des délibérations du comité, de l'ordre et de la tenue des séances, sauf en ce qui concerne la publicité, les conditions d'annulation de ses délibérations,

Digitized by Google

de nullité de droit et de recours, sont celles que fixe la loi du 5 avril 1884 pour les conseils municipaux.

Art. 175. — Le comité du syndicat peut choisir, soit parmi ses membres, soit en dehors, une commission de surveillance et un ou plusieurs gérants. Il détermine l'étendue des mandats qu'il leur confère.

Les décisions prises en vertu du précédent paragraphe ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet.

La durée des pouvoirs de la commission de surveillance et des gérants ne peut dépasser celle des pouvoirs du comité.

Les gérants peuvent être révoqués dans les formes où ils ont été nommés.

Art. 176. — L'administration des établissements faisant l'objet des syndicats est soumise aux règles du droit commun. Leur sont notamment applicables les lois qui fixent, pour les établissements analogues, la constitution des commissions consultatives ou de surveillance, la composition ou la nomination du personnel, la formation de l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles d'administration intérieure et de comptabilité. Le comité exerce, à l'égard de ces établissements, les droits qui appartiennent aux conseils municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature.

Toutefois, si le syndicat a pour objet de secourir des malades, des vieillards, des enfants ou des incurables, le comité pourra décider qu'une même commission administrera les secours, d'une part à domicile, et d'autre part à l'hôpital ou à l'hospice.

Art. 177. — Le budget du syndicat pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels le syndicat est constitué.

Les recettes de ce budget comprennent :

1° La contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service telle que les délibérations initiales des conseils municipaux l'ont déterminée.

Les communes associées pourront affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles.

Elles sont, en outre, autorisées à voter, à cet effet, cinq centimes spéciaux ;

2° Le revenu des biens, meubles ou immeubles, de l'association ;

3° Les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ;

4° Les subventions de l'Etat, du département et des communes ;

5° Les produits des dons ou legs.

Copie de ce budget et des comptes du syndicat sera adressée chaque année aux conseils municipaux des communes syndiquées.

Les conseillers municipaux de ces communes pourront prendre communication des procès-verbaux des délibérations du comité et de la commission de surveillance.

Art. 178. — Le syndicat peut organiser des services intercom-

Digitized by Google

munaux autres que ceux prévus au décret d'institution, lorsque les conseils municipaux des communes associées se sont mis d'accord pour ajouter ces services aux objets de l'association primitive. L'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par décret rendu dans la même forme que le décret d'institution.

Art. 179. — Le syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution.

Il est dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés. Il peut être dissous, soit par décret sur la demande motivée de la majorité desdits conseils, soit d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du conseil d'État.

Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du syndicat.

Art. 180. — Les dispositions du présent titre sont applicables dans les conditions et sous les réserves contenues dans les articles 164, 165, 166 de la loi du 5 avril 1884 :

1° Aux communes de plein exercice de l'Algérie;

2° Aux colonies de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe.

Digitized by Google

CIRCULAIRES MINISTÉRIELLES

1re Circulaire du Ministre de l'intérieur du 10 avril 1884.

Rang des conseillers municipaux.

Les conseillers élus prennent rang entre eux dans l'ordre du tableau. Cet ordre est déterminé, même quand il y a des sections électorales : 1° par la date la plus ancienne des nominations; 2° entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages; 3° à égalité de voix, par la priorité d'âge.

L'article 49 veut qu'une copie du tableau du conseil municipal soit, d'une manière permanente, déposée dans les bureaux de la mairie, de la sous-préfecture et de la préfecture, où chacun pourra en prendre communication ou copie.

En conséquence, aussitôt que le conseil municipal aura été constitué, par les élections des 4 et 11 mai prochain, les maires devront dresser une liste des conseillers municipaux dans l'ordre indiqué par l'article 49 et la tenir à la mairie à la disposition des personnes qui voudront la consulter. Ils auront également à en adresser un exemplaire au sous-préfet et un troisième à la préfecture. Vous voudrez bien veiller, monsieur le préfet, à l'exécution de cette disposition introduite pour la première fois dans notre législation municipale par la loi du 5 avril, et sur laquelle l'attention des maires devra être spécialement appelée [1].

Réclamations contre les opérations électorales.

Tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune.

Les réclamations doivent être consignées au procès-verbal,

1. Le tableau du dépôt des conseillers municipaux n'était prescrit antérieurement que par la loi du 2 août 1875 sur les élections sénatoriales.

Digitized by Google

sinon être déposées, à peine de nullité, au secrétariat de la mairie, dans les cinq jours qui suivent le jour de l'élection. Elles sont immédiatement adressées au préfet par l'intermédiaire du sous-préfet; elles peuvent aussi être directement déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture, dans le délai de cinq jours.

Le préfet doit immédiatement faire apposer sur toutes les pièces le timbre à date de la préfecture et les faire enregistrer au greffe du conseil de préfecture.

Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également, dans le délai de quinze jours à dater de la réception du procès-verbal, déférer les opérations électorales au conseil de préfecture (loi du 5 avril 1884, art. 37).

Ces dispositions sont la reproduction de l'article 45 de la loi du 5 mai 1855. Elles étendent toutefois le droit de réclamation : 1° dans les communes divisées en sections, à tous les électeurs de la commune [1]; 2° aux éligibles qui ne sont pas électeurs, c'est-à-dire aux contribuables âgés de plus de vingt-cinq ans.

Instruction des protestations.

L'instruction des protestations était autrefois réglée par le décret du 12 juillet 1865 sur le mode de procéder devant les conseils de préfecture.

La nouvelle loi apporte à ces règles des modifications importantes.

Le préfet doit donner connaissance, par la voie administrative, de la réclamation aux conseillers dont l'élection est attaquée en les prévenant qu'ils ont cinq jours, pour tout délai, à l'effet de déposer leurs défenses, au secrétariat de la mairie, de la préfecture ou de la sous-préfecture, et de faire connaître s'ils entendent user du droit de présenter des observations orales (loi du 5 avril 1884, art. 38). Le préfet est donc substitué au conseil de préfecture pour l'instruction première des affaires.

La notification qu'il est chargé de faire aux intéressés doit consister, autant que possible, dans la remise d'une copie certifiée de la protestation.

Dans le cas où les pièces seraient trop étendues, la copie pourra être remplacée par un avis invitant l'intéressé à prendre communication du dossier soit à la préfecture, soit à la sous-préfecture, soit à la mairie. Dans quelques départements, il est d'usage, au lieu de remettre au conseiller dont l'élection est attaquée une copie intégrale de la protestation, de la lui notifier sous forme d'une analyse précisant les griefs et les points sur lesquels devra porter sa réponse. Ce mode de procéder, qui présente des avan-

1. Le conseil d'État n'admettait les électeurs inscrits dans une section à réclamer contre les électeurs de l'autre section, que si la protestation était fondée sur l'irrégularité du sectionnement (13 décembre 1874, — élection de Noyer-Thélonne).

Digitized by Google

tages incontestables, pourrait être généralisé, à la condition, bien entendu, qu'il ne pourra pas priver les intéressés du droit qu'ils ont de prendre, s'ils le désirent, communication intégrale du dossier.

Si les conseillers élus laissent passer le délai de cinq jours qui leur est accordé sans présenter d'observations en défense, le conseil de préfecture peut passer outre et statuer; mais afin de bien établir le point de départ du délai, il sera indispensable de faire dresser un procès-verbal régulier de notification.

La loi veut également que le fonctionnaire (maire, sous-préfet ou préfet) qui reçoit, soit les protestations, soit les mémoires en défense, en donne récépissé (loi du 5 avril 1884, art. 37).

Si le conseiller dont l'élection est attaquée a fait connaître son intention d'user du droit, qui lui est reconnu par la loi, de présenter des observations orales, il doit, à peine de nullité de la décision, recevoir, dans les formes et délais tracés par l'article 12 du décret du 12 juillet 1865, avis du jour de l'audience dans laquelle son affaire sera appelée. Mais s'il n'a pas demandé à présenter d'observations orales, il ne peut se plaindre de n'avoir pas été convoqué.

Délai dans lequel le conseil de préfecture doit statuer.

Le conseil de préfecture statue, sauf recours au conseil d'État (loi du 5 avril 1884, art. 38). Antérieurement, le conseil de préfecture devait toujours statuer dans le délai d'un mois. Désormais, lors des renouvellements généraux, le délai est porté à deux mois, et, s'il intervient une décision ordonnant une preuve, le conseil de préfecture ne sera obligé de statuer définitivement que dans le mois à partir de cette décision. Si la réclamation implique la solution préjudicielle d'une question d'état, les délais d'un ou de deux mois ne recommenceront à courir que du jour où le jugement sur la question préjudicielle sera devenu définitif.

Questions préjudicielles.

Sous l'ancienne législation, lorsqu'une question d'état était soulevée par la protestation, le conseil de préfecture devait renvoyer les parties à se pourvoir devant les juges compétents, en fixant un bref délai dans lequel la partie qui avait élevé la question préjudicielle devait justifier de ses diligences.

L'article 39 de la nouvelle loi fixe ce délai à quinze jours; à défaut de justification de diligences dans ce délai, il sera passé outre, et la décision du conseil de préfecture devra intervenir dans le mois à partir de l'expiration du délai de quinzaine.

Digitized by Google

Recours au conseil d'État faute de décision rendue par le conseil de préfecture.

Faute par le conseil d'avoir statué dans les délais ci-dessus fixés, la réclamation est considérée comme rejetée. Le conseil de préfecture est dessaisi ; mais vous devez en informer la partie intéressée, afin qu'elle puisse porter directement sa réclamation devant le conseil d'Etat. J'appelle votre attention sur ce dernier point qui constitue une innovation. De son côté, le requérant qui se pourvoit devant le conseil d'Etat doit notifier son recours dans les cinq jours au secrétariat de la préfecture (loi du 5 avril 1884, art. 38).

Recours au conseil d'État.

Le recours au conseil d'État contre la décision du conseil de préfecture est ouvert, soit au préfet, soit aux parties intéressées (art. 40).

Contre les décisions du conseil de préfecture.

Il doit, à peine de nullité, être déposé au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture dans le délai d'un mois qui court, à l'encontre du préfet, à partir de la décision et, à l'encontre des parties, à partir de la notification qui leur est faite (*ibid.*).

Le préfet donne immédiatement, par la voie administrative, connaissance du recours aux parties intéressées, en les prévenant qu'elles ont quinze jours, pour tout délai, à l'effet de déposer leur défense au secrétariat de la préfecture ou de la sous-préfecture. Aussitôt ce nouveau délai expiré, vous devez m'adresser, pour être transmis au conseil d'Etat, le recours, les défenses, le procès-verbal des opérations électorales, la liste qui a servi aux émargements, une expédition de l'arrêté attaqué, et toutes les autres pièces visées dans l'arrêté, en y joignant un avis motivé.

Le pourvoi est jugé sans frais et dispensé du timbre et du ministère de l'avocat (*ibid.*).

La nouvelle loi a modifié, ainsi que vous le remarquerez, monsieur le préfet, la procédure jusqu'ici suivie par les recours formés devant le conseil d'Etat en matière d'élections municipales.

Au lieu de trois mois, les parties n'ont plus, ainsi que l'administration, qu'un mois pour se pourvoir et le recours n'est plus déposé directement au greffe de la section du contentieux, mais au secrétariat de la préfecture ou de la sous-préfecture. De même que pour la protestation, vous devez procéder vous-même à l'instruction du pourvoi, sans invitation préalable, et me transmettre le dossier, à l'expiration des délais, avec ou sans les défendeurs au pourvoi, ainsi que toutes les pièces énumérées par la loi.

Digitized by Google

L'avis motivé que vous devez y joindre sera rédigé dans la forme ordinaire de la correspondance administrative et non sous forme d'arrêté. Je tiens essentiellement à ce que vos rapports soient très complets, à ce qu'ils analysent et examinent chacun des griefs articulés et à ce que toutes les pièces qui pourront éclairer le conseil d'État y soient jointes. Ce n'est qu'à cette condition que le but que s'est proposé le législateur sera atteint et que le conseil d'État pourra être mis rapidement en mesure de se prononcer.

Effet suspensif du pourvoi.

Les conseillers proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations (loi du 5 avril 1884, art. 40).

C'est là, monsieur le préfet, une innovation importante, car autrefois les recours en matière d'élections municipales n'étaient pas suspensifs.

Remplacement des conseillers dont l'élection est annulée.

Dans le cas où l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, vous devez convoquer l'assemblée des électeurs dans un délai qui ne peut excéder deux mois (*ibid.*). Antérieurement, ce délai était de trois mois.

Les dispositions concernant l'affichage, la libre distribution des bulletins, circulaires et professions de foi, les réunions publiques électorales, la communication des listes d'émargement, les pénalités et poursuites en matière législative, sont applicables aux élections municipales, ainsi que les paragraphes 3 et 4 de l'article 3 de la loi organique du 30 novembre 1875 sur les élections des députés (loi du 5 avril 1884, art. 14).

Je crois utile de vous donner ici quelques éclaircissements sur ces divers points.

Installation des conseils municipaux.

La loi nouvelle maintient les quatre sessions ordinaires des conseils municipaux qui doivent avoir lieu en mai, août, novembre et février. La session de mai, dite « session budgétaire », peut durer six semaines (art. 46).

Cette session suivra donc de près les élections municipales. Pour vous conformer aux intentions du législateur, je vous engage à prendre un arrêté qui en fixera l'ouverture au dimanche 18 mai.

Date de l'élection de la municipalité.

La première séance de la session sera consacrée à l'installation du conseil et à l'élection de la municipalité. L'assemblée commu-

Digitized by Google

nale pourra ensuite suspendre ses travaux pendant quelques jours, si elle le juge nécessaire, pour laisser à la nouvelle municipalité le temps de préparer ses propositions.

Convocation du conseil municipal.

Aux termes des articles 48 et 77 de la loi du 5 avril, la convocation pour la réunion dans laquelle sera élue la municipalité doit être adressée à tous les conseillers par le maire, trois jours francs au moins avant le jour de la réunion. Elle doit être faite par écrit et contenir, outre l'indication de l'heure et du lieu de réunion, l'objet de cette réunion. Toutes ces formalités sont de droit strict, et leur omission pourrait donner lieu à une demande en nullité de l'élection.

La convocation sera en outre affichée à la porte de la mairie et mentionnée au registre des délibérations du conseil municipal (loi du 5 avril 1884, art. 48).

Cas où les élections seraient déférées au conseil de préfecture.

Le conseil municipal devra être convoqué alors même que les opérations électorales seraient, en tout ou en partie, l'objet d'une protestation devant le conseil de préfecture. En effet, tout membre d'un corps électif exerce, aussitôt après son élection et tant qu'elle n'a point été invalidée, tous les droits que les lois confèrent aux membres de ce corps. Ce principe est consacré par l'article 9 de la loi des 25 et 27 mars 1791, qui a décidé que l'exercice provisoire demeurera à ceux dont l'élection est attaquée.

Cas où il y aurait lieu de pourvoir aux vacances dans le conseil municipal.

Aux termes de l'article 77 de la loi du 5 avril 1884, les conseils municipaux doivent être complétés avant la convocation pour la nomination des maires et adjoints. La convocation devant suivre presque immédiatement les élections générales du 4 mai, il n'est pas présumable que des vacances se produisent par démission ou décès dans l'intervalle. D'ailleurs, la jurisprudence du conseil d'Etat était autrefois fixée, en ce sens que l'obligation de compléter le conseil municipal n'existe pas au cas où la convocation des municipalités suit immédiatement le renouvellement du conseil municipal, et rien n'indique que le législateur ait entendu innover à cet égard. Il suffira donc, pour que le conseil puisse valablement élire la municipalité, que les élections des 4 et 11 mai aient donné un résultat complet.

Je ne crois pas avoir non plus à prévoir le cas où l'élection d'un ou de plusieurs conseillers aurait été annulée avant le 18 mai, car le conseil de préfecture n'aura pas vraisemblablement le temps

Digitized by Google

de statuer sur les réclamations avant cette date. Si cependant le cas se présentait, de nouvelles élections deviendraient nécessaires, à moins que les conseillers dont l'élection aura été annulée n'aient déféré la décision du conseil de préfecture au conseil d'Etat.

Des élections seraient également indispensables si, par suite de démissions ou de décès, un conseil se trouvait réduit aux trois quarts de ses membres, la nouvelle loi (art. 77) n'admettant pas que, dans aucun cas, une assemblée municipale puisse procéder à l'élection du maire si elle est réduite d'un quart. Vous devriez alors convoquer les électeurs de manière que les opérations aient lieu dans le délai d'un mois à dater de la dernière vacance.

Nombre de conseillers dont la présence est nécessaire.

L'article 50 de la loi du 5 avril 1884 est applicable à la réunion du conseil municipal qui a pour objet la nomination du maire. En conséquence, il ne pourrait être procédé à l'élection si la majorité des membres en exercice n'était pas présente à la séance.

Lorsqu'après deux convocations successives, à trois jours au moins d'intervalle et dûment constatées, le conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, l'élection faite après la troisième convocation sera valable, quel que soit le nombre des membres présents (loi du 5 avril 1884, art. 50).

Président.

La présidence du conseil municipal appelé à élire le maire est dévolue, comme antérieurement, par la loi du 5 avril (art. 77), au plus âgé des conseillers. Si donc le maire actuellement en fonctions n'est pas le doyen d'âge du conseil, il devra, dès que le conseil municipal sera installé, céder la présidence au plus âgé de ses collègues. Dans le cas où, pour une cause quelconque, l'élection de la municipalité serait ajournée, la présidence du conseil passerait, ainsi que l'exercice provisoire du pouvoir municipal, aux premiers inscrits (art. 81).

Secrétaire.

Les fonctions de secrétaire seront remplies, selon la règle contenue dans l'article 53 de la loi du 5 avril 1884, par un ou plusieurs des membres du conseil.

La séance est publique.

D'après la nouvelle loi, les séances des conseils municipaux sont publiques. Aucune exception n'est faite pour la séance dans laquelle sont élus le maire et les adjoints. Le public sera donc admis à y assister.

Digitized by Google

Mais, sur la demande de trois de ses membres, le conseil municipal pourra décider, par assis et levé et sans débats, qu'il se forme en comité secret (loi du 5 avril, art. 54).

Il appartiendra au maire de prendre les dispositions nécessaires pour que le public admis dans la salle ne se mêle pas aux membres du conseil. Tout individu qui troublerait l'ordre devrait être immédiatement expulsé ou même arrêté sur l'ordre du maire, qui a seul la police de l'assemblée (loi du 5 avril 1884, art. 55).

Élection du maire.

L'élection du maire précédera celle de l'adjoint ou des adjoints. L'élection aura lieu au scrutin secret et à la majorité absolue (loi du 5 avril 1884, art. 76).

La majorité absolue se calcule sur le nombre des suffrages exprimés, et, par conséquent, déduction faite des bulletins blancs, ou ne contenant pas de désignation suffisante ou dans lesquels les votants se seraient fait connaître (conseil d'État, 28 avril 1877, Arblade-le-Haut).

Les conseillers pourront écrire leur bulletin en séance ou hors séance; dans tous les cas, ils devront le remettre fermé au président.

2e et 3e tour de scrutin.

L'ancienne législation prescrivait, pour le cas où, après deux scrutins, aucun candidat n'aurait obtenu la majorité absolue, un scrutin de ballottage entre les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au second tour. Cette disposition n'a pas été maintenue. La majorité est nécessaire aux deux premiers tours; mais si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu cette majorité, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative (loi du 5 avril 1884, art. 76).

Le choix des votants n'est donc plus limité; il peut se porter même sur un candidat qui n'aurait pas réuni de suffrages aux deux premiers tours.

Bénéfice de l'âge.

Si les voix se partagent également au troisième tour, la nomination est acquise au plus âgé. En ce cas, la voix du président n'est pas prépondérante.

L'élection sera terminée par le troisième tour de scrutin. Il ne devra jamais être procédé à un quatrième tour.

Élection des adjoints.

Aussitôt après l'élection du maire, le conseil municipal procédera à l'élection du ou des adjoints.

Il a été expressément déclaré dans la discussion au Sénat

Digitized by Google

(séance du 9 février 1884), que les dispositions de l'article 77 qui donnent la présidence du conseil au doyen d'âge pour l'élection du maire ne s'appliquent pas aux adjoints. Le maire élu devra donc prendre la présidence pour l'élection des adjoints.

Nombre des adjoints.

La fixation du nombre des adjoints reste à peu près la même que sous la loi du 5 mai 1855.

Aux termes de l'article 73 de la loi du 5 avril 1884, le nombre des adjoints est d'un dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous, de deux dans celles de 2,501 à 10,000. Ce sont les mêmes fixations qu'antérieurement. Mais, dans les communes d'une population supérieure à 10,000 habitants, il y aura un adjoint de plus par chaque excédent de 25,000[1], sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze.

En conséquence, les conseils municipaux auront à nommer :

Adjoints.			Habitants.
1	dans les	communes	de 2.500 et au-dessous.
2	—	—	2.501 à 35.000
3	—	—	35.001 à 60.000
4	—	—	60.001 à 85.000
5	—	—	85.001 à 110.000
6	—	—	110.001 à 135.000
7	—	—	135.001 à 160.000
8	—	—	160.001 à 185.000
9	—	—	185.001 à 210.000
10	—	—	210.001 à 235.000
11	—	—	235.001 à 260.000
12	—	—	260.001 et au-dessus.

Pour la ville de Lyon, le nombre des adjoints sera porté à 17.

La population à raison de laquelle doit être fixé le nombre des adjoints est la population normale ou municipale totale, telle qu'elle figure au dénombrement de la population effectué en 1881.

Rang des adjoints.

Les adjoints seront élus dans les mêmes formes et conditions que les maires. Lorsque la commune aura droit à plus d'un adjoint, il ne sera point procédé à un scrutin de liste ; la nomination de chacun de ces fonctionnaires devra faire l'objet d'un vote distinct.

Les adjoints prendront rang dans l'ordre de leur nomination ; mais si la place de premier adjoint devenait vacante, le second adjoint

1. Sous l'empire de la loi de 1855, il pouvait y avoir un adjoint de plus pour chaque excédent de 20,000 habitants. Mais il y a lieu de remarquer que ce qui était autrefois une simple faculté devient aujourd'hui la règle.

Digitized by Google

passerait au premier rang et le conseil municipal aurait à élire non pas un premier, mais un nouvel adjoint qui prendrait le second rang, et ainsi de suite. Cette règle a été constamment pratiquée pour l'ordre à garder entre ces fonctionnaires, et elle est consacrée par l'article 84 de la loi nouvelle.

Adjoints spéciaux.

En vertu de la loi du 5 avril 1884 (art. 75), le Gouvernement peut décider, par un décret rendu en conseil d'État, sur la demande du conseil municipal, l'institution d'un adjoint spécial pour remplir les fonctions d'officier de l'état civil dans une fraction de commune. La nomination de cet officier municipal sera faite par le conseil parmi les conseillers municipaux domiciliés dans la section. Si la section n'est pas représentée au conseil municipal ou si les conseillers qui l'habitent ne peuvent accepter les fonctions d'adjoint, le choix du conseil peut porter sur un électeur domicilié dans la section.

Rédaction du procès-verbal.

Le procès-verbal de l'élection du maire et des adjoints sera dressé sur-le-champ par le secrétaire du conseil; il relatera le nom des membres présents et le nombre des suffrages obtenus par chacun des candidats à chaque scrutin. Ce procès-verbal sera transcrit sur le registre des délibérations du conseil municipal; tous les membres présents le signeront, ou mention sera faite de la cause qui les aura empêchés de signer (loi du 5 avril 1884, art. 57). Une copie, dans la même forme, sera immédiatement adressée au sous-préfet qui vous la transmettra (art. 78). Vous trouverez, au surplus, annexé à la présente circulaire, un modèle de procès-verbal dont vous prescrirez l'adoption aux conseils municipaux.

Extrait à afficher à la porte de la mairie.

Les nominations faites par le conseil municipal devront être rendues publiques dans les vingt-quatre heures de leur date, par voie d'affiche apposée à la porte de la mairie (loi du 5 avril 1884, art. 78). J'ai fait préparer une formule qui simplifiera le travail des maires. (Voir annexe n° 4.)

Conditions de capacité.

La loi exige que les maires et adjoints [1] soient pris dans le conseil municipal.

---

1. Sauf les adjoints spéciaux qui, à défaut de conseillers, peuvent être pris parmi les habitants de la section.

Digitized by Google

Certains conseillers municipaux sont cependant, à raison des fonctions ou emplois qu'ils occupent, déclarés, par l'article 80 de la loi du 5 avril 1884, incapables d'exercer, même temporairement, les fonctions de maire ou adjoint.

Ce sont :

1° Les agents et employés des administrations financières, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs;

2° Les agents des forêts;

3° Ceux des postes et des télégraphes;

4° Les gardes des établissements publics et des particuliers;

5° Les agents salariés du maire, qui ne peuvent être adjoints.

Voies de recours contre l'élection. — Délai.

L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal.

Mais vous remarquerez que le point de départ du délai de cinq jours accordé pour protester n'est pas, comme pour l'élection des conseillers municipaux, le jour même de l'élection, mais est retardé de vingt-quatre heures (loi du 5 avril 1884, art. 79). Il est naturel, en effet, de ne faire courir le délai que du moment où les électeurs ont pu avoir connaissance de l'élection par suite de l'affichage prescrit par l'article 78.

Personnes ayant qualité pour attaquer la validité des opérations.

Tout conseiller municipal et tout électeur a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales. Cela résulte de la disposition de l'article 37, qui est applicable aux recours contre les élections des maires et des adjoints (art. 79).

Vous pouvez également, dans le délai de quinzaine, à dater de la réception du procès-verbal, déférer ces opérations électorales au conseil de préfecture (art. 37).

Je me réfère, pour la procédure, pour l'instruction et pour le jugement des réclamations, aux observations que je vous ai adressées au sujet des protestations et des recours au conseil d'État contre l'élection des conseils municipaux.

Nouvelle élection. — Convocation du conseil municipal.

Si l'élection des maires et adjoints est définitivement [1] annulée, ou si les élus cessent leurs fonctions pour toute autre cause, le conseil municipal devra, lorsqu'il sera complet, être convoqué en

1. De même que pour les conseillers municipaux, le pourvoi au conseil d'Etat contre un arrêté portant annulation de l'élection des maires ou adjoints est devenu suspensif (loi du 5 avril 1884, art. 40).

Digitized by Google

session extraordinaire pour procéder au remplacement dans le délai de quinzaine. S'il y a lieu de procéder à des élections complémentaires, vous aurez à convoquer les électeurs dans la quinzaine de la vacance, pour que le maire puisse être nommé dans la quinzaine qui suivra (art. 79).

Envoi de la liste des maires et adjoints.

Lorsque les municipalités seront organisées, vous m'adresserez, sous le timbre du 1er bureau du cabinet, la liste des maires et adjoints dans la forme accoutumée. Vous compléterez ensuite, par des envois supplémentaires, ces listes, qui doivent être tenues au courant. A cet effet, je vous recommande de me transmettre comme par le passé, à la fin de chaque mois, un état des mutations survenues parmi ces fonctionnaires.

Vous publierez la liste complète de toutes les municipalités, dès qu'elles seront constituées, dans le recueil des actes administratifs de votre préfecture, dont vous m'adresserez quatre exemplaires.

Dépenses d'impression.

La loi du 5 avril 1884 (art. 136, 3°) classe au nombre des dépenses obligatoires pour les communes les frais de tenue des assemblées électorales et celles des cartes électorales. Les dépenses résultant de l'impression des formules de procès-verbaux et des listes d'émargement sont donc, ainsi que les frais d'impression des cartes électorales, à la charge des communes.

Les autres dépenses d'impression, telles qu'affiches et insertions au recueil des actes administratifs, incombent au fonds d'abonnement de la préfecture.

Le Ministre de l'Intérieur,

WALDECK-ROUSSEAU.

Digitized by Google

2e Circulaire du Ministre de l'intérieur du 15 mai 1884.

Monsieur le préfet,

Je vous ai transmis, le 10 avril 1884, le texte de la nouvelle loi municipale. Je l'ai accompagné d'instructions relatives aux élections des conseils municipaux, des maires et des adjoints. Je crois devoir aujourd'hui appeler votre attention d'une manière toute spéciale sur les dispositions de la loi du 5 avril 1884, ayant pour objet la création et la suppression des communes, les modifications apportées à leurs circonscriptions territoriales, la formation et le fonctionnement des conseils municipaux, leurs attributions, celles des maires et adjoints, l'administration des communes, les biens et les droits indivis entre elles, la responsabilité civile qu'elles peuvent encourir.

La loi du 5 avril 1884, monsieur le préfet, reproduit sans les modifier les nombreuses dispositions de la législation antérieure. Le sens et la portée de celles de ces dispositions sur lesquelles des doutes pouvaient s'élever ont été déterminés par une longue pratique et par la jurisprudence soit de l'administration centrale, soit du conseil d'Etat ou de la cour de cassation. Il ne me paraît utile, par suite, d'entrer dans des explications ou éclaircissements qu'à l'égard des dispositions édictant de nouvelles règles, complétant ou modifiant les anciennes.

TITRE PREMIER. — DES COMMUNES.

ART. 1er. — COMPOSITION DU CORPS MUNICIPAL.

L'article 1er de la nouvelle loi reproduit l'article 1er, paragraphe 1er de la loi du 5 mai 1855, avec cette différence que, dans l'énumération des membres du corps municipal, il donne la première place au conseil municipal. Il ne faut voir dans ce changement qu'un hommage rendu aux représentants directs du suffrage universel, dont le maire lui-même tient ses pouvoirs (art. 76); le maire, en qualité de président du conseil municipal, marchera toujours en tête du conseil.

ART. 2 ET 3. — CHANGEMENT DE NOM DES COMMUNES.

L'article 2 contient une innovation. La législation antérieure n'avait pas déterminé les règles de procédure à suivre pour les changements de dénomination des communes. Dans la pratique, il

Digitized by Google

était statué sur ces changements par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, après avis du conseil municipal, du conseil d'arrondissement et du conseil général. La loi nouvelle consacre cette jurisprudence, mais elle supprime l'intervention obligatoire du conseil d'arrondissement et décide que, dans tous les cas, l'initiative du projet doit émaner du conseil municipal.

Il faut entendre par changement de nom non seulement la substitution d'un nom à un autre, mais aussi les additions de noms ou les simples rectifications d'orthographe.

Je vous rappelle que vous devrez considérer comme seule officielle l'orthographe que donnent les tableaux de la population des communes de France, publiés par le ministère de l'intérieur à la suite de chaque dénombrement quinquennal.

Les dossiers des projets de cette nature devront comprendre les pièces suivantes :

1° Demande du conseil municipal;
2° Avis du sous-préfet;
3° Avis du conseil général;
4° Rapport détaillé du préfet.

Quant aux nouvelles dénominations qui résultent soit des transfèrements de chefs-lieux, soit des créations des communes ou d'autres changements aux circonscriptions territoriales, elles sont, pour la procédure et la compétence, soumises aux règles fixées pour les changements dont elles sont la conséquence (art. 8).

ART. 3 ET 4. — INSTRUCTION DES PROJETS TENDANT SOIT AU TRANSFÈREMENT DES CHEFS-LIEUX DE COMMUNE, SOIT AUX CHANGEMENTS DANS LA LIMITE DES COMMUNES.

Comblant une lacune de la législation antérieure, l'article 4 met sur la même ligne, au point de vue de l'introduction des demandes et de l'instruction préalable des projets, les transfèrements de chefs-lieux et les modifications à la limite des communes.

L'initiative de ces divers projets peut être prise par vous, monsieur le préfet, soit d'office, soit sur la demande de tout intéressé. Ce droit vous appartenait autrefois: il vous est maintenu. Mais, tandis que précédemment vous aviez la faculté, si la demande ne vous paraissait pas suffisamment justifiée, de vous refuser à ouvrir l'instruction réglementaire (avis du conseil d'État du 26 avril 1877), l'article 3 vous oblige, dorénavant, à faire cette instruction toutes les fois que la demande émane soit du conseil municipal d'une des communes intéressées, soit du tiers des électeurs inscrits dans la commune ou section intéressée.

L'instruction réglementaire comprend, comme autrefois, les formalités suivantes :

1° Enquête;
2° Institutions de commissions syndicales;
3° Avis des conseils municipaux;

Digitized by Google

4° Production de plans et de tableaux de renseignements statistiques;
5° Avis du conseil d'arrondissement;
6° Avis du conseil général.

1° *Enquête.*

La première formalité exigée est l'enquête *de commodo et incommodo*. La circulaire du 20 août 1825 a déterminé la forme dans laquelle il doit y être procédé; je crois utile d'en rappeler les principales dispositions en tenant compte des modifications que la jurisprudence y a apportées.

Il appartient à vous seul de désigner le commissaire enquêteur, et vous ne pouvez déléguer ce droit au sous-préfet. Cette prohibition a été consacrée par un avis du comité de l'intérieur du conseil d'État, du 17 mars 1840, dont la doctrine a été, depuis, constamment suivie par l'administration.

Votre choix devra porter sur une personne présentant les plus grandes garanties d'indépendance et d'impartialité. Je n'ai pas besoin de vous faire sentir l'inconvénient qui s'attache au choix du maire ou d'un habitant de la commune ou des communes intéressées; je veux seulement vous rappeler que des instructions de la chancellerie ont recommandé aux juges de paix de refuser toute mission qui serait de nature à les distraire de leurs fonctions judiciaires; vous devrez donc vous abstenir de désigner ces magistrats comme commissaires enquêteurs.

L'enquête devra être annoncée à l'avance à son de tambour ou de trompe, et par voie d'affiches. Au jour désigné, le commissaire enquêteur se rendra à la maison commune pour y recevoir les déclarations des intéressés. L'enquête pourra durer plusieurs jours, si l'importance de la population l'exige. Tous les habitants, hommes ou femmes, peuvent être admis à émettre leur vœu sur le projet; les déclarations sont individuelles; elles sont signées du déclarant et du commissaire enquêteur; celui-ci certifie les dépositions orales des comparants qui ne savent pas signer. Le commissaire enquêteur joint au procès-verbal les dires qui lui sont remis par les intéressés, et il clôt l'enquête en rédigeant son avis sur le projet; il transmet dans la huitaine ce procès-verbal et ses annexes à la sous-préfecture ou à la préfecture.

2° *Nomination des commissions syndicales.*

La seconde formalité prescrite par la loi est la nomination d'une commission syndicale appelée à donner son avis sur le projet.

La commission syndicale est destinée à représenter le ou les groupes d'habitants ayant des intérêts opposés à ceux que représente la majorité du conseil municipal.

L'arrêté préfectoral qui convoque les électeurs détermine le nombre de membres dont la commission doit se composer et qui

Digitized by Google

varie, en général, de 3 à 5, mais qui peut être plus élevé, suivant les circonstances.

S'il existe plusieurs groupes d'habitants ayant un intérêt distinct dans le projet, il convient d'instituer plusieurs commissions syndicales.

Les règles à suivre pour les élections de ces commissions sont celles qui sont exposées dans le titre II de la loi pour les élections des conseils municipaux.

Les réclamations auxquelles peuvent donner lieu ces élections sont également jugées dans la même forme et par les mêmes autorités que les réclamations relatives à l'élection des conseillers municipaux ou des maires.

Les commissions syndicales, une fois nommées, élisent dans leur sein un président et, s'il y a lieu, un secrétaire.

Elles délibèrent sur le projet et donnent un avis motivé.

3° *Avis du conseil municipal.*

En même temps que les commissions syndicales, le conseil municipal ou les conseils municipaux intéressés doivent délibérer tant sur le projet en lui-même que sur ses conditions.

4° *Plans et tableaux statistiques.*

S'il n'a pas été fourni de plan à l'appui de la demande, et si vous n'avez pas jugé indispensable d'en réclamer avant l'enquête et les délibérations des commissions syndicales et des conseils municipaux, il y aura lieu, avant de pousser l'instruction plus loin, d'en exiger la confection. Ces plans, dressés d'après les documents cadastraux et complétés, au besoin, par les soins de MM. les agents voyers, au point de vue des voies de communication, doivent toujours porter votre visa et celui de M. le directeur des contributions directes, appelé à apprécier si les limites proposées sont conformes aux règles du cadastre et si elles seront facilement reportées sur le terrain. Dans la plupart des cas, une copie du plan d'assemblage suffira; mais elle devra être complétée par des extraits du plan parcellaire si, sur certains points, la limite n'est déterminée que par la limite même des parcelles cadastrales.

Tous les plans produits doivent être sur toile.

Comme annexe du plan, vous ferez établir un tableau de renseignements statistiques conforme aux modèles joints à la présente circulaire.

5° et 6° *Avis du conseil d'arrondissement et du conseil général.*

Le dossier ainsi composé sera soumis, par vos soins, au conseil d'arrondissement et au conseil général.

Je vous rappelle que, non seulement vous devez veiller à ce que toutes les formalités ci-dessus énumérées soient exactement

Digitized by Google

remplies, mais encore à ce qu'elles le soient dans l'ordre que la loi elle-même a fixé; le conseil d'Etat a souvent fait observer qu'il n'est pas permis à l'administration de changer cet ordre.

Les dossiers que vous aurez à me transmettre, lorsque la décision n'appartiendra pas au conseil général, devront donc comprendre, indépendamment des documents relatifs au règlement des conditions de la séparation ou de la réunion, et dont je parlerai plus loin, les pièces ci-après :

1° Pétition ou délibération du conseil municipal demandant la modification;

2° Arrêté de nomination du commissaire enquêteur;

3° Procès-verbal de l'enquête et avis du commissaire;

4° Arrêté créant la commission ou les commissions syndicales;

5° Procès-verbaux des opérations électorales relatives à la nomination de ces commissions;

6° Délibération des conseils municipaux et des commissions syndicales;

7° Plan, — en simple exemplaire, lorsqu'il s'agira d'un transfèrement de chef-lieu; en triple expédition, lorsqu'il s'agira d'un projet de modification de limites sur lequel un décret doit statuer; en quadruple expédition, lorsqu'une loi devra intervenir;

8° Tableau de renseignements statistiques, — modèle A, lorsqu'il s'agira d'un transfèrement de chef-lieu; modèle B, lorsqu'il s'agira de la création d'une commune nouvelle ou d'une réunion de communes; modèle C, lorsqu'il s'agira d'un simple échange de territoire entre deux ou plusieurs communes;

9° Budget et compte du dernier exercice de la commune ou des communes intéressées;

10° Avis du sous-préfet;

11° Avis du conseil d'arrondissement;

12° Avis du conseil général;

13° Rapport du directeur des contributions directes portant non seulement, ainsi que je l'ai dit plus haut, sur les limites proposées, examinées au point de vue du cadastre, mais encore sur les conséquences du projet en ce qui concerne l'assiette de l'impôt et les forces contributives des diverses communes intéressées;

14° Avis de l'inspecteur d'académie en ce qui concerne le service de l'instruction primaire et les modifications que le projet peut amener dans l'organisation et les dépenses du service;

15° Avis du préfet, sous forme d'exposé détaillé et complet et non sous forme d'arrêté.

ART. 5 ET 6. — AUTORITÉS COMPÉTENTES POUR STATUER SUR LE TRANSFÈREMENT DES CHEFS-LIEUX DE COMMUNES OU SUR LES CHANGEMENTS DANS LA LIMITE DES COMMUNES.

Les articles 5 et 6 de la loi nouvelle modifient, en les simplifiant, les règles de compétence résultant des lois des 18 juillet 1837 et 24 juillet 1867, 10 août 1871 et des avis du conseil d'État en date des 17 octobre 1872 et 18 février 1873.

Digitized by Google

A. — *Il est statué par une loi :*

1° Lorsqu'il s'agit de créer une commune nouvelle :

Les Chambres, préoccupées du nombre toujours croissant des demandes de séparation et des inconvénients que présente le morcellement excessif de notre territoire, ont pensé que la création de nouvelles municipalités ne devait être autorisée que sous le contrôle du pouvoir législatif;

2° Lorsque le projet modifie les limites d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton.

B. — *Il est statué par le conseil général .*

Lorsqu'il s'agit soit d'un transfèrement de chef-lieu, soit d'une suppression de commune, soit d'un changement à la limite des communes déjà existantes et sous la triple condition : 1° que le projet ne touche pas aux limites des cantons; 2° qu'il y ait accord complet entre les conseils municipaux et les commissions syndicales, tant sur le projet en lui-même que sur les conditions auxquelles il doit être réalisé; 3° que le conseil général approuve purement et simplement le projet. Il ne peut, en effet, en modifier aucune des conditions.

C. — *Il est statué par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique :*

Dans tous les autres cas.

ART. 7. — RÈGLEMENT DES CONDITIONS DE LA RÉUNION OU DE LA SÉPARATION.

L'article 7 concerne le règlement des conditions de réunion ou de séparation de communes ou sections. Il reproduit les principales dispositions des articles 6 et 7 de la loi du 18 juillet 1837. Aux termes des trois premiers paragraphes, la commune réunie à une autre commune conserve la propriété des biens qui lui appartenaient; les habitants de cette commune gardent la jouissance de ces mêmes biens, dont les fruits sont perçus en nature. Il en est de même de la section réunie à une autre commune, pour les biens qui appartenaient à cette section.

Le législateur suppose que la propriété des biens que la commune ou la section considère comme lui appartenant au moment où elle est réunie à une autre commune n'est pas contestée. Les difficultés qui s'élèveraient à ce sujet seraient de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires.

Le paragraphe 4 de l'article 7 de la loi du 5 avril 1884 est emprunté au paragraphe 2 de l'article 6 de la loi du 18 juillet 1837. Il le complète et le précise en décidant que les édifices et autres immeubles servant à un usage public et situés sur le territoire de la commune, ou de la section de commune réunie à une autre commune, ou de la section érigée en commune séparée, devien-

Digitized by Google

nent la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion, ou de la nouvelle commune.

Comme dans le cas où il s'agit de biens non affectés à un usage public, il appartiendrait, en principe, aux tribunaux judiciaires seuls de statuer sur les contestations ayant pour objet la question de savoir si, au moment de la réunion, la commune ou la section de commune réunie était réellement propriétaire des édifices ou immeubles qui servaient à un usage public sur son territoire.

D'après le paragraphe 5 de l'article 7 de la loi du 5 avril 1884, les actes qui prononcent des réunions ou des distractions de communes en déterminent expressément toutes les autres conditions [1].

L'article 7 de la loi du 18 juillet 1837, tout en édictant une disposition analogue à celle de la nouvelle loi, en différait néanmoins sur un point essentiel. Sous l'empire de l'ancienne législation, lorsque la réunion ou la distraction était prononcée par une loi, la fixation des conditions pouvait être renvoyée à un décret ultérieur. Aujourd'hui, toute décision relative à des réunions ou des séparations de communes ou sections doit statuer en même temps sur les conditions autres que celles déterminées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 de l'article 7.

Vous devrez donc faire instruire simultanément les projets de modifications aux circonscriptions territoriales des communes et les conditions auxquelles ces modifications doivent être opérées.

Vous provoquerez à ce sujet les délibérations des conseils municipaux et commissions syndicales intéressées. Les principales questions à résoudre sont celles relatives aux biens indivis, au partage des dettes et à leur acquittement, ainsi qu'aux compensations à accorder, dans quelques circonstances extraordinaires, en raison de l'abandon forcé des immeubles servant à un usage public.

La circulaire d'un de mes prédécesseurs en date du 29 janvier 1848, insérée au *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur* de la même année, trace la marche à suivre en pareil cas et les bases sur lesquelles peuvent ou doivent être réglées les diverses opérations de partage; je vous invite à vous y référer.

Lorsqu'il devra être statué par un décret ou par une loi, vous aurez à me transmettre vos propositions en y joignant : 1° les délibérations des conseils municipaux et commissions syndicales; 2° des documents établissant la contenance et l'évaluation des biens indivis immobiliers, si le partage en est demandé; 3° un certificat du receveur municipal faisant connaître la nature, la provenance et la quotité des biens actifs mobiliers à partager. Vous indiquerez d'une manière précise la part à attribuer à chacune des communes et sections intéressées dans ces différents biens indivis, en suivant les règles énoncées dans la circulaire du 29 janvier 1848.

---

1. Cette disposition s'applique aussi bien au cas où la décision appartient au conseil général qu'au cas où il doit être statué par une loi ou un décret.

Digitized by Google

Quant aux dettes, il y aura lieu d'en faire connaître les causes en même temps que le montant, la part afférente à chacune des communes ou sections, ainsi que le mode de payement à employer. Enfin, vous aurez à indiquer le chiffre des indemnités à accorder, s'il y a lieu, par l'une des parties à l'autre pour la privation des édifices servant à un usage public.

Le paragraphe 6 de l'article 7 de la nouvelle loi municipale porte qu'en cas de division la commune ou section de commune réunie à une autre commune ou érigée en commune distincte reprend la pleine propriété de tous les biens qu'elle avait apportés.

Ce paragraphe est le complément des quatre premiers.

Quoique les biens des indigents, administrés soit par un bureau de bienfaisance, soit, à défaut d'établissement spécial, par la municipalité, ne constituent pas, à proprement parler, des biens communaux, et que, par suite, l'article 7 de la loi du 5 avril ne leur soit pas directement applicable, il y a lieu de maintenir la jurisprudence antérieure d'après laquelle on étendait, par analogie et à défaut de dispositions spéciales, aux biens des pauvres, les règles posées par la loi du 18 juillet 1837, pour les partages résultant des modifications apportées dans la circonscription des communes.

Il conviendra donc de faire instruire, en même temps que les projets de modifications territoriales, les conditions concernant le patrimoine charitable. Les commissions administratives des bureaux de bienfaisance, quand il en existera, seront appelées à délibérer et, dans ce cas, les conseils municipaux n'auront qu'un avis à émettre. Dans l'hypothèse contraire, il appartiendra aux conseils municipaux et aux commissions syndicales de délibérer sur cette question comme sur les autres.

Lorsqu'il s'agira d'ériger une section en commune distincte et que le chiffre de sa population, ainsi que l'importance de la part qui reviendra à ses pauvres dans la dotation charitable, permettra la création d'un bureau de bienfaisance, vous devez en proposer la constitution.

Je vous rappelle qu'en principe les biens des pauvres doivent être partagés au prorata de la population des circonscriptions intéressées, conformément à la règle posée par la loi du 10 juin 1793.

ART. 9. — DISSOLUTION DES CONSEILS MUNICIPAUX EN CAS DE RÉUNION OU DE FRACTIONNEMENT DE COMMUNES.

D'après l'article 8 de la loi du 18 juillet 1837, en cas de réunion ou de fractionnement de communes, les conseils municipaux devaient être dissous.

On avait interprété cette disposition en ce sens qu'un décret de dissolution devait intervenir pour être suivi de la convocation des électeurs.

D'après le texte de la nouvelle loi, le décret de dissolution n'est plus nécessaire. Les conseils municipaux sont dissous de plein droit. Ils ne pourront donc plus fonctionner après la réunion ou le

Digitized by Google

fractionnement de la commune. Mais, pour éviter que l'interrègne municipal se prolonge, vous devrez, monsieur le préfet, convoquer immédiatement les électeurs.

TITRE II. — DES CONSEILS MUNICIPAUX.

CHAPITRE I. — FORMATION DES CONSEILS MUNICIPAUX.

Ma circulaire du 10 avril dernier a déjà porté à votre connaissance les instructions qu'il m'a paru utile de vous adresser avant le renouvellement des assemblées municipales.

Je n'ai donc que peu d'indications à vous donner aujourd'hui en ce qui concerne la formation des conseils municipaux, car je crois devoir réserver pour une circulaire spéciale, que vous recevrez avant la fin de l'année, tout ce qui touche à la revision des listes électorales.

Je ne m'occuperai ici que des points suivants :

1° Etablissement des sections électorales;

2° Démission d'office;

3° Durée des pouvoirs des conseils municipaux; — cas dans lesquels ils doivent être complétés;

4° Suspension et dissolution des conseils municipaux.

ART. 11 ET 12. — SECTIONS ÉLECTORALES.

La loi du 5 avril 1884, de même que la législation antérieure, pose en principe que l'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste. Mais elle maintient aux conseils généraux la faculté d'établir des sections dans certaines communes.

Aux termes de l'article 11, le sectionnement ne peut plus avoir lieu que dans deux cas. Il faut :

1° Ou que la commune se compose de plusieurs agglomérations distinctes et séparées;

2° Ou que la population agglomérée soit supérieure à 10,000 habitants[1].

Dans le premier cas, aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire, ce qui est conforme à la règle posée par la loi du 14 avril 1874; dans le second cas, chaque section élit au moins quatre conseillers.

Mais vous remarquerez, monsieur le préfet, que la base de la répartition proportionnelle des conseillers entre les sections n'est plus, comme autrefois, la population, mais le nombre des électeurs inscrits.

---

1. Le nombre des habitants se détermine d'après le chiffre de la population municipale totale constatée par le dernier recensement officiel, c'est-à-dire actuellement par le dénombrement auquel il a été procédé en avril 1891.

Digitized by Google

Si la ville comprend plusieurs cantons, aucune section ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons différents. Cette disposition maintient la règle tracée par la loi du 7 juillet 1874.

Dans les villes divisées en arrondissements municipaux, c'est-à-dire à Lyon (la loi du 5 avril ne s'appliquant pas à Paris), les sections ne peuvent non plus comprendre des fractions appartenant à des arrondissements différents. Il en est de même des fractions de territoire possédant des biens propres ; elles ne peuvent être divisées en plusieurs sections électorales.

Enfin, dans tous les cas où le sectionnement est autorisé, chaque section doit être composée de territoires contigus.

Il pourra se faire qu'une commune ayant une population agglomérée de plus de 10.000 habitants et possédant en même temps des dépendances rurales ou des faubourgs formant des agglomérations distinctes soit sectionnée par application des deux règles posées dans l'article 11.

Dans ce cas, elle pourra être divisée en sections nommant seulement deux conseillers et en sections en ayant quatre au plus à élire.

Qui fait le sectionnement?

Le sectionnement est fait par le conseil général, sur l'initiative soit d'un de ses membres, soit du préfet, du conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée.

D'après la législation antérieure, le sectionnement devait être demandé par le préfet, par un membre du conseil général ou par le conseil municipal intéressé (loi du 14 avril 1871, art. 3). La loi nouvelle étend donc aux simples électeurs de la commune le droit de réclamer le sectionnement.

Il n'existait autrefois aucune règle pour l'introduction et l'instruction des demandes. Je crois devoir appeler votre attention sur les innovations qu'apporte à cet égard la loi du 5 avril.

Désormais, aucune décision en matière de sectionnement ne pourra être prise qu'après avoir été demandée avant la session d'avril ou au cours de cette session au plus tard.

Vous déposerez donc sur le bureau du conseil général, à sa session d'avril, toutes les demandes qui vous seraient parvenues soit avant l'ouverture de la session, soit au cours de cette session, et vous ferez mentionner ce dépôt au procès-verbal.

Dans l'intervalle de la session d'avril à la session d'août, une enquête devra être ouverte dans la commune intéressée.

Le procès-verbal de cette enquête sera, avec la demande, soumis au conseil municipal, qui en délibérera.

Vous verrez plus loin qu'un plan du sectionnement adopté devra être joint à la délibération du conseil général. Il serait à désirer, bien que la loi ne l'exige pas, que ce plan fût dressé avant l'enquête et placé sous les yeux du conseil municipal. Il devra, en tout cas, être joint au dossier déposé sur le bureau du conseil général à la session d'août.

Digitized by Google

Toutes les demandes instruites comme il vient d'être expliqué ci-dessus seront soumises, par vos soins, à l'assemblée départementale dans cette session.

Le conseil général statuera sur chacune d'elles.

Le tableau des sections ainsi arrêté servira pour toutes les élections intégrales à faire dans l'année, c'est-à-dire qu'il devra être suivi, si pour une cause quelconque (démission collective, dissolution, annulation de l'ensemble des élections) il y a lieu de procéder au renouvellement complet du conseil municipal. (Pour les élections partielles, voir plus loin article 16.)

La composition et la limite des sections devront être nettement indiquées tant dans la délibération du conseil général que sur le plan qui restera annexé à la délibération avec le visa du bureau du conseil.

Sous l'empire de l'ancienne législation, qui prescrivait la confection d'un tableau annuel (loi du 14 avril 1871, art. 3, § 3) pour servir à toutes les élections municipales à faire dans l'année, on s'était demandé si la valeur du tableau était périmée à la fin de l'année, lorsque le conseil général avait omis de le reviser.

Une disposition spéciale de la nouvelle loi a tranché la difficulté en décidant que les sectionnements, une fois opérés, subsistent jusqu'à une nouvelle décision.

Mais cette disposition ne s'applique qu'au tableau des sectionnements que les conseils généraux dresseront à partir du mois d'août prochain, conformément à la loi nouvelle.

Ainsi que vous l'a fait connaître ma circulaire télégraphique du 23 avril, les communes qui ne figureraient pas au tableau dressé en août 1884 devront, en cas de renouvellement intégral du conseil municipal, procéder aux élections par scrutin de liste, alors même qu'elles auraient été précédemment sectionnées. La disposition transitoire qui figure à l'article final de la loi du 5 avril n'a prorogé l'effet des sectionnements antérieurs que jusqu'à ce qu'ils aient pu être revisés.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, que le paragraphe 4 de l'article 12 vous charge de déterminer, d'après le chiffre des électeurs inscrits dans chaque section, le nombre des conseillers à élire. C'est là une opération purement mathématique que le législateur vous a réservée avec raison, pour éviter les erreurs de calcul que pourraient commettre les assemblées départementales, faute de renseignements suffisants, et pour permettre de tenir compte des modifications qui surviendraient dans l'intervalle d'une session d'août à l'autre, par suite de la revision des listes électorales.

Le conseil général n'aura donc plus à indiquer dans sa délibération le nombre des conseillers attribués à chaque section ; mais, comme il doit délimiter les sections de manière qu'elles aient droit, suivant les cas, à deux ou quatre conseillers au moins, vous aurez soin de joindre au dossier de chaque affaire un état indiquant le nombre des électeurs inscrits dans chaque groupe d'habitations.

Le sectionnement adopté par le conseil général sera notifié aux

Digitized by Google

maires des communes intéressées au plus tard avant la convocation des électeurs. Il sera publié par les soins du maire, qui recevra, avec l'ampliation de la délibération, une copie certifiée du plan y annexé. L'affiche apposée dans la commune avertira les habitants du dépôt du plan au secrétariat de la mairie, où tout électeur pourra en prendre communication et copie.

Voies de recours contre les sectionnements.

Rien n'est changé à la législation antérieure en ce qui concerne les voies de recours contre les opérations du sectionnement. Les Chambres ont rejeté tous les amendements tendant à accorder un recours direct, soit aux membres du conseil général, soit aux conseillers municipaux, soit aux électeurs de la commune sectionnée.

Vous conservez seul, monsieur le préfet, le droit de former, en vertu de la loi du 10 août 1871, un recours au conseil d'État contre les délibérations du conseil général prononçant des sectionnements irréguliers; j'appelle tout spécialement votre attention sur les devoirs qui découlent pour vous de cette attribution exclusive que vous confère la loi du 5 avril.

Les particuliers ne pourront réclamer que sous forme de protestation contre les opérations électorales.

ART. 16. — ÉLECTIONS PARTIELLES DANS LES COMMUNES SECTIONNÉES.

La disposition de l'article 12 portant que le tableau des sections sert pour les opérations intégrales à faire dans l'année est complétée par l'article 16, ainsi conçu :

« Lorsqu'il y a lieu de remplacer des conseillers municipaux élus par des sections, conformément à l'article 11 de la présente loi, ces remplacements seront faits par les sections auxquelles appartiennent ces conseillers. »

Il résulte de la combinaison des deux articles que si, au cours de la durée du mandat d'un conseil municipal, des sections viennent à être établies, modifiées ou supprimées dans la commune, la décision du conseil général n'aura pas d'effet immédiat. Elle ne sera appliquée qu'en cas de renouvellement intégral. Jusque-là, les vacances qui viendraient à se produire dans le conseil municipal seront comblées par des élections faites de la même manière que les premières, afin qu'il n'y ait point dans le même conseil de membres élus par des collèges différents.

ART. 36. — DÉMISSIONS D'OFFICE.

Ma circulaire du 10 avril relative aux élections des conseils municipaux et des maires et adjoints vous a fait connaître les cas d'indignité, d'incapacité et d'incompatibilité résultant de la loi du 5 avril 1884. Ces causes d'exclusion, lorsqu'elles sont anté-

Digitized by Google

rieures à l'élection, ne peuvent être appréciées que par le conseil de préfecture.

Mais vous conservez le droit, que vous accordait la législation antérieure, de déclarer d'office démissionnaires les conseillers qui, par une cause postérieure à l'élection, se trouvent dans un des cas d'exclusion prévus par la loi.

Le conseiller déclaré démissionnaire peut déférer au conseil de préfecture l'arrêté qui le frappe. La loi de 1855 ne fixait aucun délai pour la présentation de ce recours; aujourd'hui, d'après l'article 36 de la loi du 5 avril 1884, la décision préfectorale doit être notifiée à l'intéressé, qui a un délai de dix jours, à partir de cette notification, pour saisir le conseil de préfecture.

La décision du conseil de préfecture peut, à son tour, être déférée en appel au conseil d'État, soit par le préfet, soit par l'intéressé, dans les formes et délais tracés par l'article 40.

L'article 60 prévoit un autre cas dans lequel un conseiller municipal peut être déclaré d'office démissionnaire : l'absence à trois convocations successives; j'en parlerai plus loin.

Art. 41 et 42. — Durée des pouvoirs des conseils municipaux. — Cas dans lesquels ils doivent être complétés.

La loi du 14 avril 1871 portait que les pouvoirs des assemblées communales ne pourraient excéder trois ans. L'article 41 de la loi nouvelle dispose qu'ils sont élus pour quatre ans.

Tous les conseils municipaux seront renouvelés à une date fixe, le premier dimanche de mai.

Les conseils nommés dans l'intervalle d'un renouvellement à l'autre ne seront donc élus que pour la période restant à courir.

Dans quels cas et dans quels délais l'administration est-elle tenue de pourvoir aux vacances qui viennent à se produire pendant la période quaternale?

1° Ma circulaire du 10 avril 1884 vous a déjà fait connaître que, si l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, l'assemblée des électeurs doit être convoquée dans le délai de deux mois (art. 40).

2° Lorsque, pour toute autre cause que l'annulation des élections, le conseil municipal se trouve réduit aux trois quarts de ses membres, il est, dans le délai de deux mois à dater de la dernière vacance, procédé à des élections complémentaires (art. 42).

La loi du 14 avril 1871 n'obligeait à procéder à des élections complémentaires que si le nombre des vacances excédait le quart des membres du conseil.

Désormais, vous devrez convoquer les électeurs si le conseil municipal est réduit aux trois quarts de ses membres.

Toutefois, afin d'éviter la multiplicité des opérations électorales, des élections complémentaires ne seront obligatoires, dans les six mois qui précéderont le renouvellement intégral, que si le conseil municipal a perdu la moitié de ses membres au lieu du quart (art. 42).

Digitized by Google

Il est bien entendu, du reste, que l'autorité conserve toujours le droit de faire compléter le conseil municipal, alors même que le nombre des vacances est inférieur au quart.

3° Dans les communes divisées en sections, il y a toujours lieu de faire des élections partielles quand la section a perdu la moitié de ses conseillers (art. 42).

4° Enfin le conseil municipal doit être complété, quel que soit le nombre des vacances, lorsqu'il y a lieu de remplacer le maire ou l'adjoint (art. 77).

La convocation doit être faite dans la quinzaine qui suit la vacance du poste de maire ou d'adjoint (art. 79).

Je reviendrai plus loin sur ce point.

ART. 43. — SUSPENSION ET DISSOLUTION DES CONSEILS MUNICIPAUX.

L'article 13 de la loi du 5 mai 1855 vous accordait le droit de suspendre pour deux mois les conseils municipaux. La durée de la suspension pouvait être prolongée jusqu'à une année par le ministre.

La nouvelle loi (art. 43) a restreint ce pouvoir dans des limites étroites. La durée de la suspension ne sera plus que d'un mois, la suspension devra être justifiée par un cas d'urgence et sera prononcée par un arrêté motivé.

Dans l'esprit du législateur, la suspension doit être aujourd'hui considérée moins comme une mesure répressive que comme une mesure conservatoire destinée à parer à des nécessités urgentes et à vous laisser le temps de provoquer la dissolution du conseil.

Mais comme votre décision peut engager jusqu'à un certain point la liberté d'action du gouvernement, je désire que vous ne publiiez votre arrêté de suspension qu'après m'en avoir communiqué le texte.

Vous ne perdrez pas, d'ailleurs, de vue que la dissolution d'un conseil municipal ne peut plus être prononcée que par décret rendu en conseil des ministres et publié au *Journal officiel*, et qu'aux termes de l'article 45 il doit être procédé à la réélection du conseil municipal dissous dans le délai de deux mois à dater de la dissolution.

ART. 44 ET 45. — DÉLÉGATION SPÉCIALE REMPLAÇANT LE CONSEIL MUNICIPAL EN CAS DE DISSOLUTION OU D'ABSENCE DU CONSEIL.

En cas de suspension ou de dissolution d'un conseil municipal, l'ancienne législation autorisait le gouvernement à nommer une commission municipale dont les membres ne pouvaient être en nombre inférieur à la moitié de l'effectif du conseil. Cette commission pouvait, en cas de dissolution, rester en fonctions jusqu'au renouvellement intégral et possédait exactement les mêmes attributions que l'assemblée municipale élue.

La commission municipale est remplacée, en cas de dissolution,

Digitized by Google

par une délégation nommée par décret du Président de la République.

Le nombre des membres qui composent cette délégation est fixé à trois dans les communes où la population ne dépasse pas 35,000 habitants, et peut être porté jusqu'à sept dans les villes d'une population supérieure.

Le décret qui l'institue en nomme le président et, au besoin, le vice-président, qui remplissent les fonctions de maire (art. 84 et 87).

Le décret instituant la délégation doit être rendu dans les huit jours qui suivent la dissolution.

Vous devrez donc, avant de m'adresser vos propositions de dissolution, vous préoccuper du choix des délégués et m'en adresser la liste en même temps que votre rapport tendant à la dissolution.

En cas de suspension, le conseil municipal n'est pas suppléé.

Les pouvoirs de la délégation qui remplace le conseil municipal dissous sont limités aux actes de pure administration conservatoires et urgents. Elle ne peut engager les finances municipales au delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public.

Mais le président ou le vice-président, qui fait fonctions de maire, a, notamment en ce qui concerne la présidence des bureaux de vote, les mêmes droits que les maires et adjoints élus. Il pourra aussi nommer et révoquer les employés communaux. Toutefois, en raison de la durée fort courte de ses pouvoirs, il ne devra user de son droit qu'avec une grande réserve.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, que l'article 44 de la loi autorise la nomination d'une délégation non seulement en cas de dissolution d'un conseil municipal, mais encore en cas de démission de tous ses membres et lorsqu'un conseil ne peut être institué. Si, donc, comme cela s'est présenté quelquefois, les électeurs d'une commune refusaient d'élire une assemblée municipale, il pourra désormais, grâce à l'institution des délégués, être pourvu à l'expédition des affaires courantes.

Les pouvoirs de la délégation n'auront, en général, qu'une très courte durée, puisqu'aux termes de l'article 45, paragraphe 1er, l'administration est tenue de faire procéder à de nouvelles élections dans le délai de deux mois.

Toutefois, si les électeurs ne se rendent pas à la convocation, la délégation continuera de fonctionner jusqu'à ce qu'il soit possible de constituer le nouveau conseil (art. 45, § 2).

CHAPITRE II. — Fonctionnement des conseils municipaux.

Les principales innovations que consacre ce chapitre ont trait : 1° à la publicité des séances ; 2° au droit accordé au maire de convoquer le conseil municipal chaque fois que l'intérêt de la commune l'exige ; 3° à la faculté légalement reconnue aux conseils

Digitized by Google

de former dans leur sein des commissions pour l'étude des questions sur lesquelles ils ont à délibérer.

Je parlerai d'abord de la publicité des séances.

ART. 54. — PUBLICITÉ DES SÉANCES DES CONSEILS MUNICIPAUX.

Le parlement ne s'est pas décidé sans quelque hésitation à proclamer le principe de la publicité des séances, mais il s'y est rallié par un sentiment de confiance dans la sagesse des populations. J'estime, en effet, qu'il est avantageux de leur permettre d'assister aux délibérations des assemblées municipales et de s'initier ainsi à la gestion des affaires publiques, en voyant traiter celles qui les touchent de plus près.

Mais il importe au plus haut point d'éviter tous désordres, et le maire, qui a la police de l'assemblée, est suffisamment armé pour les réprimer. La loi lui confère le droit de faire expulser de l'auditoire et même arrêter tout individu dont la présence serait une cause de trouble, et de dresser procès-verbal en cas de crime ou de délit (art. 55).

Afin d'assurer le bon ordre et la liberté des délibérations, vous recommanderez aux maires de prendre, dans la mesure que comporteront les installations et les ressources locales, les dispositions nécessaires pour que la partie de la salle des séances destinée au public soit séparée de l'enceinte réservée au conseil.

Je crois, d'ailleurs, devoir vous faire remarquer que le principe de la publicité des séances ne confère pas à tout individu le droit de pénétrer dans la salle du conseil. Comme pour les autres assemblées délibérantes dont les séances sont publiques (Sénat, Chambre des députés, conseils généraux), ce droit est subordonné à la place qui peut être affectée au public.

Dans les communes où la salle des séances a des dimensions restreintes, on n'admettra que le nombre de personnes qui pourront se placer sans amener d'encombrement.

Mais je compte sur le bon esprit qui anime les conseils municipaux pour que le principe nouveau inscrit dans la loi du 5 avril soit, malgré les restrictions qu'on sera peut-être obligé d'y apporter dans quelques communes, sincèrement et libéralement appliqué partout où il n'existera pas d'obstacles matériels insurmontables.

Les conseils municipaux ne recourront pas sans nécessité à la faculté que la loi leur reconnaît d'écarter le public, en se constituant en comité secret.

Certaines questions ne peuvent évidemment, sans danger pour les intérêts communaux, être discutées en public, si, par exemple, le conseil délibère sur des projets de concession, sur un procès à intenter et plus généralement sur des questions où l'intérêt privé se trouve en opposition avec l'intérêt communal. La discussion des titres des candidats, s'il s'agit d'une désignation à faire par le conseil, et plus généralement les questions personnelles, demandent également à être traitées à huis clos. Il pourra être

Digitized by Google

également nécessaire d'ajourner l'admission du public jusqu'à ce que les appropriations matérielles de la salle des séances aient été terminées.

Mais ce sont là des cas exceptionnels et le conseil municipal irait contre les intentions du législateur s'il écartait le public, d'une manière générale et permanente, en décrétant à chaque séance le comité secret.

Le comité secret, lorsqu'il est demandé soit par le maire, soit par trois membres au moins du conseil, doit être mis aux voix sans aucune discussion. « L'assemblée, dit la loi, se prononce par assis et levé, sans débats. »

Mais le procès-verbal des délibérations prises en comité secret doit, comme les procès-verbaux des autres séances, être transcrit sur le registre et communiqué au public dans les formes tracées par les articles 57 et 58 de la loi.

SESSIONS

Art. 46. — Sessions ordinaires.

La nouvelle loi maintient les quatre sessions ordinaires des conseils municipaux et la règle d'après laquelle le conseil municipal peut s'occuper, pendant les sessions ordinaires, de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions.

Mais elle a modifié la durée des sessions et l'époque de leur ouverture. Les trois sessions de février, août et novembre durent quinze jours; celle de mai, appelée session budgétaire, six semaines, au lieu de l'ancienne durée uniforme de dix jours. De plus, aucune date n'est fixée pour l'ouverture des sessions qui peuvent avoir lieu à une époque quelconque du mois.

Vous continuerez, monsieur le préfet, à fixer une date générale pour l'ouverture des sessions ordinaires. Cette faculté ne vous est pas enlevée par la loi nouvelle et elle présente des avantages incontestables, notamment dans le cas très fréquent où l'administration préfectorale a des communications à faire à tous les conseils du département.

La durée des sessions ordinaires peut être prolongée au delà de quinze jours ou six semaines, en vertu d'une autorisation du sous-préfet.

Art. 47. — Sessions extraordinaires.

D'après la loi de 1855, toute réunion extraordinaire du conseil municipal devait être autorisée.

Le préfet et le sous-préfet conservent, d'après la législation nouvelle, le droit de prescrire les convocations extraordinaires. Mais — j'appelle votre attention sur cette grave innovation — le maire peut également réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer quand une demande motivée lui est faite par la majorité des membres du conseil mu-

Digitized by Google

nicipal en exercice. Dans l'un ou l'autre cas, en même temps qu'il convoque le conseil, il donne avis au préfet et au sous-préfet de cette réunion et des motifs qui la rendent nécessaire.

La convocation contient alors l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler, et le conseil ne peut s'occuper que de ces objets (art. 47).

La loi du 5 avril ne fixant pas la durée des sessions extraordinaires, on doit en conclure que cette durée n'est limitée que par l'épuisement de l'ordre du jour spécial et déterminé qui doit être porté à la connaissance du préfet et des conseillers.

Art. 48. — Délai et forme des convocations.

La loi nouvelle ne fait plus de distinction entre les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires pour le délai qui doit s'écouler entre la convocation et la réunion du conseil municipal. Ce délai est de trois jours francs dans tous les cas.

Le préfet et le sous-préfet conservent le droit d'abréger ce délai, en cas d'urgence.

Le délai de trois jours étant un délai franc, ni le jour de la convocation ni celui de la réunion n'y sont compris.

Toutes les convocations sont faites par le maire. Elles sont mentionnées au registre des délibérations, affichées à la porte de la mairie et adressées par écrit et à domicile à tous les conseillers en exercice (art. 48).

La mention au registre et l'affichage à la porte de la mairie sont deux innovations qui ont pour but d'augmenter la publicité de la convocation.

Art. 49. — Rang des conseillers municipaux.

Les conseillers municipaux prennent rang entre eux dans l'ordre du tableau. Cet ordre est déterminé, même quand il y a des sections électorales :

1° Par la date la plus ancienne des nominations;

2° Entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages ;

3° A égalité de voix, par la priorité d'âge.

Je vous rappelle qu'une copie du tableau du conseil municipal doit être, d'une manière permanente, déposée dans les bureaux de la mairie, de la sous-préfecture et de la préfecture, où chacun peut en prendre communication ou copie.

Ma circulaire du 10 avril dernier vous a invité à faire dresser ces tableaux aussitôt après les élections des 4 et 11 mai et à donner des instructions aux maires pour qu'ils soient constamment tenus à jour.

Si ces recommandations n'avaient pas encore été suivies dans quelques communes de votre département, vous devriez faire en sorte qu'il soit immédiatement satisfait aux prescriptions impératives de la loi.

Digitized by Google

ART. 50. — NOMBRE DE CONSEILLERS DONT LA PRÉSENCE EST NÉCESSAIRE POUR DÉLIBÉRER.

Le conseil municipal ne peut valablement délibérer que lorsque la majorité des membres en exercice assiste à la séance.

Quand, après deux convocations successives à trois jours d'intervalle et dûment constatées, le conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents (art. 50).

Je n'ai pas d'indications particulières à vous donner sur cet article qui ne fait que reproduire les dispositions des lois anciennes. Je me borne à vous faire remarquer que le délai de trois jours entre les convocations successives est un délai franc comme celui dont parle l'article 48. Mais, à la différence de celui-ci, le délai dont il est question à l'article 50 ne peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet.

ART. 52. — PRÉSIDENT.

Le maire ou, à défaut, celui qui le remplace, c'est-à-dire les adjoints dans l'ordre des nominations et les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau, préside le conseil municipal.

Il n'est fait à cette règle que deux exceptions :

1° Quand il s'agit d'élire le maire ou les adjoints, la présidence est dévolue au plus âgé des conseillers municipaux (art. 77);

2° Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal élit son président. — Dans ce cas, le maire peut, même quand il ne serait plus en fonctions, assister à la discussion; mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet (art. 52).

ART. 53. — SECRÉTAIRE.

Au début de chaque session et pour sa durée, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire.

Il peut leur adjoindre des auxiliaires pris hors de son sein, qui assistent aux séances, mais sans participer aux délibérations (art. 53).

Cette disposition consacre un usage assez généralement suivi dans la pratique antérieure, mais dont la régularité était contestée; l'adjonction au secrétaire d'auxiliaires pris en dehors du conseil est donc aujourd'hui légale. Mais, si ces auxiliaires peuvent assister aux délibérations, ils n'ont pas le droit d'y participer; leur rôle se borne à tenir la plume, sous la surveillance et l'autorité du ou des secrétaires élus.

Digitized by Google

ART. 51. — MAJORITÉ. — MODES DE SCRUTIN.

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants.

Le scrutin peut avoir lieu : 1° par assis et levé; 2° au scrutin public; 3° au scrutin secret.

Le premier mode est le plus ordinaire. Mais, si un quart des membres présents le demande, le vote a lieu au scrutin public et les noms des votants sont insérés au procès-verbal avec la mention de leur vote.

Voix prépondérante du président.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante, soit que le vote ait lieu par assis et levé, soit qu'il soit procédé au scrutin public.

Le bénéfice de la voix prépondérante appartient au président, que ce soit le maire, l'adjoint ou même un conseiller municipal qui occupe le fauteuil.

La voix du président était autrefois prépondérante dans tous les modes de votation. La loi nouvelle fait une exception quand le scrutin est secret.

Scrutin secret.

Le scrutin secret est obligatoire dans deux cas :

1° Lorsqu'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation. Dans ce cas, après deux tours de scrutin, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin, et l'élection a lieu à la majorité relative ; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé. Je me suis déjà expliqué sur ce point dans les instructions que je vous ai adressées le 10 avril au sujet de l'élection des maires et adjoints;

2° Toutes les fois que le tiers des membres demande le scrutin secret, même quand cette demande se trouve en concurrence avec une demande de scrutin public.

ART. 57. — PROCÈS-VERBAL.

Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et parafé par le préfet et le sous-préfet.

Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.

Cette disposition est la reproduction de la loi de 1855.

Je crois devoir vous rappeler qu'en principe les procès-verbaux de chaque séance doivent être, pendant le cours d'une

Digitized by Google

session, arrêtés au commencement de la séance suivante; à la fin de la session, le procès-verbal de la dernière séance est arrêté sur-le-champ ou dans une dernière réunion tenue spécialement à cet effet.

Si l'ordre du jour était trop chargé pour qu'il fût matériellement possible de rédiger immédiatement le procès-verbal de la dernière séance, le plus long délai accordé par la loi serait celui de huitaine, puisqu'aux termes de l'article 62, toute délibération doit être, dans ce délai, adressée au sous-préfet.

En aucun cas, on ne peut considérer comme régulier l'usage suivi dans un trop grand nombre de communes, et qui consiste à faire signer les conseillers individuellement et à domicile.

ART. 56. — AFFICHAGE DU COMPTE RENDU.

Indépendamment du procès-verbal, il doit être rédigé un compte rendu sommaire de chaque séance du conseil municipal qui est affiché, dans la huitaine, à la porte de la mairie.

L'affichage n'était autrefois prescrit que pour les délibérations par lesquelles les conseils municipaux désignent leurs délégués aux élections sénatoriales (loi du 2 août 1875, art. 5).

Cette mesure exceptionnelle devient aujourd'hui la règle.

La loi n'exige l'affichage que d'un compte rendu sommaire (par extrait, dit l'article 52). Mais si, pour éviter un nouveau travail de rédaction, on préférait, dans certaines circonstances, afficher la copie même du procès-verbal, il n'y aurait pas lieu de s'y opposer.

La loi ne dit pas par qui sera fait le compte rendu. Il appartient donc au maire, chargé de la publication, de le faire rédiger. En tout cas, l'affichage ne pourra avoir lieu qu'avec son visa.

Le délai accordé par l'article 66 pour provoquer l'annulation des délibérations courant à partir de l'affichage, le maire devra constater cette date par un procès-verbal ou la mentionner au registre de la mairie.

ART. 58. — COMMUNICATION DES PROCÈS-VERBAUX ET DES AUTRES ACTES DE LA MAIRIE.

D'après l'ancienne législation, les habitants et les contribuables de la commune ne pouvaient demander communication et prendre copie que des délibérations du conseil municipal. La loi du 5 avril étend cette faculté aux budgets et comptes de la commune et aux arrêtés municipaux.

Mais, aux termes de la loi du 7 messidor an II (art. 37), la communication des pièces renfermées dans les dépôts publics doit avoir lieu avec « les précautions convenables de surveillance ». Ces précautions pourront résulter de la présence d'un employé de la mairie et de la fixation des moments pendant lesquels le public sera admis, de manière à ne pas nuire au service.

Digitized by Google

Dans les communes où les bureaux de la mairie ne sont pas ouverts d'une manière permanente, le maire fixera les jours et heures pendant lesquels le secrétaire devra se tenir à la disposition du public.

Les copies prises par les électeurs ou les habitants pourront être publiées sous leur responsabilité.

Art. 59. — Commissions.

Il était d'usage, dans un assez grand nombre de conseils municipaux, comme dans la plupart des assemblées délibérantes, de former des commissions d'étude chargées de l'examen préalable des affaires mises en délibération. Cet usage est consacré aujourd'hui par l'article 59 de la loi du 5 avril.

Le conseil municipal peut former, au cours de chaque session, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit par l'initiative d'un de ses membres.

Les commissions peuvent même tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions, droit qui leur avait été contesté autrefois.

Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination ou à plus bref délai, sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et présider, si le maire est absent ou empêché.

La désignation d'un vice-président faite par la commission n'empêche pas le maire de se faire suppléer dans la présidence, s'il le juge convenable, par un de ses adjoints.

Les commissions formées au sein du conseil municipal ne peuvent être que de simples commissions d'études ; elles n'ont pas de pouvoir propre et ne peuvent exercer, même en vertu de délégations, aucune des attributions réservées par la loi au conseil municipal. Elles devront se borner à préparer et à instruire les affaires qui leur auront été renvoyées.

Art. 60. — Démission des conseillers municipaux.

Démissions d'office.

Tout membre du conseil municipal qui, sans motifs reconnus légitimes par le conseil, a manqué à trois convocations successives peut, après avoir été admis à fournir ses explications, être déclaré démissionnaire par le préfet.

Les convocations successives dont parle l'article 60 se rapportent à des sessions ordinaires ou extraordinaires et non pas à des séances de la même session. C'est ainsi que l'ancienne législation a toujours été interprétée et rien n'indique que le législateur ait entendu innover à cet égard.

Digitized by Google

Mais l'absence à trois convocations ne suffit pas pour entraîner la démission d'office ; il faut, en outre, et ce point est une innovation [1] sur laquelle j'appelle votre attention, que le conseil municipal n'ait pas admis comme légitimes les motifs d'absence invoqués par le conseiller.

A défaut d'excuses admises par le conseil, il vous appartient d'examiner, monsieur le préfet, si vous devez prononcer la démission d'office; mais vous aurez, avant de statuer, à mettre l'intéressé en demeure de vous fournir ses explications. C'est là une formalité essentielle et dont l'omission entacherait de nullité votre décision.

Enfin, le conseiller déclaré démissionnaire peut, dans les dix jours de la notification de votre arrêté, se pourvoir devant le conseil de préfecture et, si sa réclamation n'est pas accueillie, déférer l'arrêté qui l'a rejetée au conseil d'Etat.

Démissions volontaires.

On ne regardait, avant la loi de 1884, les démissions volontaires comme définitives que lorsqu'elles avaient été acceptées par le préfet, et l'on tirait de ce principe la conséquence que la démission pouvait être retirée tant qu'elle n'avait pas été acceptée.

La loi du 5 avril dispose que les démissions volontaires, qui doivent être adressées au sous-préfet, sont définitives dès que le préfet en a accusé réception, et, à défaut de cet accusé de réception, un mois après un nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée; une acceptation expresse n'est donc plus nécessaire.

CHAPITRE III. — Attributions des conseils municipaux.

Art. 61. — Différents genres d'attributions exercées par le conseil municipal de toute commune.

Le conseil municipal de toute commune exerce, avec un pouvoir plus ou moins étendu, les attributions dont il est investi :

1° Il statue sur les affaires de la commune par des délibérations qui, en règle générale, sont exécutoires sans avoir besoin de l'approbation de l'autorité supérieure, et qui, dans les cas exceptionnels limitativement déterminés, ne peuvent être mises à exécution qu'après avoir reçu cette approbation.

2° Il donne son avis, toutes les fois que cet avis est requis par les lois ou qu'il est demandé par l'administration supérieure.

---

1. Ou plutôt un retour à la législation qui a précédé la loi de 1855. (Voir art. 36 de la loi du 21 mars 1831.)

Digitized by Google

3° Il réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition.

4° Il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local.

5° Il procède à diverses nominations, telles que celles du maire, de l'adjoint ou des adjoints de la commune, des conseillers qui remplissent les fonctions de secrétaires dans le cours de ses délibérations, des auxiliaires qu'il juge convenable de leur donner, des commissions chargées d'étudier les affaires qu'il doit examiner, des commissions spéciales instituées pour débattre les questions intéressant la commune et une ou plusieurs communes voisines, des délégués appelés à participer aux élections sénatoriales, des conseillers qui font partie des commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance.

6° Il désigne les candidats soit à certaines fonctions, comme celles de receveur municipal ou de répartiteur, soit à certains bénéfices, par exemple à la dispense provisoire du service militaire à titre de soutien de famille.

Ces différents genres d'attributions sont énumérés dans l'article 61 de la loi du 5 avril 1884, à l'exception des nominations qui forment l'objet d'autres dispositions de la nouvelle loi municipale ou de lois spéciales.

Les paragraphes de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur les avis, les réclamations ou les vœux du conseil municipal sont empruntés à la loi du 18 juillet 1837 (art. 21, 22 et 24). De sérieuses difficultés ne peuvent s'élever sur l'interprétation ou l'application de ces paragraphes.

Il en est de même du dernier paragraphe qui, dans le but d'assurer plus de garanties d'impartialité aux contribuables, substitue le conseil municipal au maire pour la présentation des candidats parmi lesquels le préfet ou le sous-préfet doit choisir les membres de la commission des répartiteurs qui n'en font pas partie de droit.

Le premier paragraphe de l'article 61, monsieur le préfet, a une importance toute particulière.

Sous l'empire de la législation antérieure, les délibérations prises par le conseil municipal sur les affaires de la commune devaient généralement être soumises à l'approbation de l'administration supérieure. Elles n'étaient exécutoires par elles-mêmes qu'exceptionnellement. Les principaux cas où elles avaient ce caractère étaient déterminés par la loi du 18 juillet 1837 (art. 17) et celle du 24 juillet 1867 (art. 1er, 3 et 9). Actuellement, au contraire, d'après la disposition essentiellement libérale du paragraphe 1er de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884, elles sont, en règle générale, exécutoires, sans avoir besoin de l'approbation de l'autorité supérieure. Elles ne sont subordonnées à cette approbation qu'à titre exceptionnel, dans les cas prévus, soit par la nouvelle loi, soit par des lois spéciales.

Digitized by Google

ART. 62. — TRANSMISSION D'UNE EXPÉDITION DE TOUTE DÉLIBÉRATION DU CONSEIL MUNICIPAL A LA SOUS-PRÉFECTURE OU A LA PRÉFECTURE. — RÉCÉPISSÉ.

L'article 62 de la loi du 5 avril 1884 exige qu'une expédition de toute délibération soit adressée, dans la huitaine, par le maire au sous-préfet, qui doit en constater la réception sur un registre et en délivrer immédiatement récépissé.

Le sous-préfet devra vous transmettre le plus tôt possible cette expédition avec ses observations, s'il y a lieu. Dans l'arrondissement chef-lieu, l'expédition vous sera adressée directement par le maire. Vous aurez à remplir les mêmes formalités que les sous-préfets en ce qui concerne la réception de l'expédition et la délivrance du récépissé.

Les dispositions de l'article 62 de la loi du 5 avril 1884 sont empruntées à la loi du 18 juillet 1837. Elles en diffèrent néanmoins sur certains points. L'article 18 de la loi du 18 juillet 1837 voulait que toute délibération réglementaire fût adressée immédiatement au sous-préfet.

L'article 20 prescrivait la même formalité, mais sans fixer de délai à l'égard des délibérations subordonnées à l'approbation de l'autorité supérieure. L'article 62 de la nouvelle loi édicte un délai de huitaine pour la transmission au sous-préfet de toutes les délibérations, sans distinguer entre les délibérations réglementaires et celles qui ne le sont pas. Il impose en outre une nouvelle obligation au sous-préfet en décidant que la réception des délibérations sera constatée sur un registre [1]. Cette innovation et celle qui concerne le délai s'expliquent d'elles-mêmes. Il était souvent difficile, sinon impossible, que le maire fît immédiatement la transmission d'une ampliation des délibérations réglementaires. D'un autre côté, il y avait de graves inconvénients à ce que le maire pût retarder indéfiniment l'approbation des délibérations qui ont besoin de la sanction de l'autorité supérieure. Enfin, il importait d'établir, indépendamment du récépissé, un moyen de preuve de l'envoi des délibérations.

Les formalités prescrites par l'article 61, monsieur le préfet, ne présentent pas seulement d'intérêt au point de vue de la constatation authentique ou officielle des délibérations intervenues; elles sont en outre le moyen le plus efficace d'exercer en temps utile ou opportun vos pouvoirs de contrôle, d'approbation ou d'annulation. Vous veillerez à ce qu'elles soient remplies rigoureusement dans l'arrondissement chef-lieu de département comme dans les autres arrondissements.

1. Quelques-uns de vos collègues m'ont demandé s'il y avait lieu d'établir un registre à souche pour les délibérations transmises en vertu de l'article 62. Un registre spécial ne me paraît pas indispensable. Les délibérations pourront être mentionnées aux registres d'ordre ordinaires de la préfecture ou de la sous-préfecture, et les récépissés, dont la formule sera des plus simples, pourront être donnés sur feuilles séparées.

Digitized by Google

Art. 63. — Délibérations nulles de plein droit.

Aux termes de l'article 63, sont nulles de plein droit :

1° Les délibérations du conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de ses réunions légales;

2° Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

Le premier paragraphe reproduit les dispositions des articles 28 et 29 de la loi du 21 mars 1831, 23 et 24 de la loi du 5 mai 1855.

Le second paragraphe est une innovation. Au lieu de charger l'administration supérieure d'annuler les délibérations violant une loi ou un règlement d'administration publique, le législateur veut que, comme celles prévues au premier paragraphe, elles soient réputées nulles parce qu'il n'y a également aucun doute sur leur nullité. Toutefois, d'après l'article 65, les délibérations nulles de plein droit subsistent tant que la nullité n'a pas été déclarée ou prononcée par l'autorité compétente.

Art. 64. — Délibérations annulables.

L'article 21 de la loi du 5 mai 1855 interdisait formellement aux membres du conseil municipal de prendre part aux délibérations concernant les affaires dans lesquelles ils ont un intérêt, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires.

La loi du 5 avril 1884 n'a pas reproduit cette disposition; mais elle édicte implicitement la même prohibition dans l'article 64, déclarant annulables les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du conseil municipal intéressés, en leur nom personnel ou comme mandataires, à l'affaire qui en fait l'objet. Le législateur de 1884, tout en maintenant la prohibition, laisse à l'autorité à laquelle il appartient de prononcer l'annulation, le pouvoir d'apprécier si la participation irrégulière d'un ou de plusieurs conseillers aux résolutions de l'assemblée a exercé une influence suffisante pour déplacer la majorité et, par suite, pour faire mettre à néant ces résolutions.

Art. 65. — Déclaration de la nullité de droit dont les délibérations sont entachées.

Les lois des 24 mars 1831 (art. 28 et 29) et 5 mai 1855 (art. 23 et 24) attribuaient au préfet le pouvoir de prononcer, en conseil de préfecture, la nullité de droit des délibérations municipales. La même attribution est donnée au préfet par l'article 65 de la loi du 5 avril 1884. Cet article veut que la nullité de droit puisse être déclarée par le préfet et proposée ou opposée par les parties intéressées, à toute époque. Les délibérations, en pareil cas,

Digitized by Google

étant entachées d'un vice radical, le législateur n'a pas cru devoir admettre qu'il fût permis, en principe, de les invoquer valablement, à une époque quelconque, contre l'autorité supérieure ou les particuliers refusant de s'y conformer. L'article 65 ne fixe pas le délai dans lequel vous avez à prendre votre décision lorsque vous êtes saisi d'une demande en déclaration de nullité; mais il semble que, par analogie avec l'obligation qui vous est imposée par l'article 66 en ce qui touche la demande en annulation, vous devez statuer avant l'expiration du mois qui suit la délivrance du récépissé.

ART. 66. — ANNULATION DES DÉLIBÉRATIONS ANNULABLES.

Quand la délibération est seulement annulable, il y aurait de graves inconvénients à ce que l'éventualité de l'annulation se prolongeât un laps de temps considérable. De là le délai de trente jours imparti au préfet par l'article 66 pour annuler la délibération en conseil de préfecture, soit d'office, soit sur la demande déposée à la sous-préfecture ou à la préfecture par toute personne intéressée ou tout contribuable de la commune dans les quinze jours qui suivent l'affichage de la délibération à la porte de la mairie. Le législateur veut, en outre, que, si aucune demande n'a été produite pendant les quinze jours à partir de l'affichage, le préfet puisse déclarer immédiatement qu'il ne s'oppose pas à la délibération.

Le délai de trente jours pour l'annulation part du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ou à la préfecture, lorsque le préfet statue d'office, et de la date du récépissé de la demande en annulation, lorsque sa décision intervient sur une demande de cette nature.

Il ne vous appartient plus, monsieur le préfet, en dehors du cas prévu par l'article 65 de la loi du 5 avril 1884, d'annuler les délibérations du conseil municipal, comme vous en aviez le droit sous la législation antérieure, soit lorsque les délibérations, réglementaires ou autres, violaient une disposition de loi ou de règlement d'administration publique, soit lorsqu'elles étaient réglementaires et que les parties intéressées vous les avaient déférées pour cause d'inopportunité ou fausse application des faits, en vertu de l'article 18 de la loi du 18 juillet 1837.

Aujourd'hui vous devez vous borner à déclarer la nullité des délibérations nulles de plein droit d'après l'article 63 de la nouvelle loi. Quant aux délibérations exécutoires par elles-mêmes qui ne seraient critiquables qu'au point de vue de l'opportunité ou de l'application des faits, il vous appartiendrait seulement d'inviter le conseil municipal à les rapporter. J'ajouterai, à l'égard des délibérations subordonnées à votre sanction ou à une sanction supérieure, que l'autorité compétente a toujours la faculté de refuser son approbation et, par conséquent, d'empêcher l'exécution des délibérations dont les effets entraîneraient de graves inconvénients.

Digitized by Google

ART. 67. — RECOURS CONTRE L'ARRÊTÉ PRÉFECTORAL DÉCLARANT LA NULLITÉ DE DROIT OU PRONONÇANT L'ANNULATION D'UNE DÉLIBÉRATION.

Lorsque le conseil municipal réclamait contre l'arrêté du préfet déclarant la nullité d'une délibération, il devait, aux termes de l'article 23 de la loi du 5 mai 1855, être statué par décret rendu après avis du conseil d'Etat. Le législateur de 1855 n'admettait pas le recours des particuliers.

L'article 67 de la loi du 5 avril 1884 veut, en pareil cas, ou quand il s'agit de l'annulation prévue à l'article 66, que non seulement le conseil municipal, mais encore toute partie intéressée puisse se pourvoir devant le conseil d'Etat et que le pourvoi soit introduit et jugé dans la forme des recours pour excès de pouvoir. Le but de cette innovation est de protéger plus efficacement les attributions du conseil municipal et les droits ou les intérêts privés qui pourraient être lésés.

ART. 68. — PRINCIPAUX OBJETS SUR LESQUELS LES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL NE SONT EXÉCUTOIRES QU'APRÈS AVOIR ÉTÉ APPROUVÉES PAR L'AUTORITÉ SUPÉRIEURE.

L'article 68 contient l'énumération du plus grand nombre des affaires de la commune sur lesquelles le conseil municipal prend des délibérations qui ne sont pas exécutoires par elles-mêmes, mais qui ne le deviennent qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure.

Baux.

§ 1. Ce paragraphe concerne les baux dont la durée dépasse dix-huit ans.

Aux termes de l'article 19 de la loi du 18 juillet 1837, les délibérations des conseils municipaux portant sur les conditions des baux des biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en fût la durée, n'étaient exécutoires qu'après approbation de l'autorité supérieure.

Sous l'empire de la nouvelle loi, qu'il s'agisse de biens ruraux ou de maisons et bâtiments donnés à ferme par les communes, ou de biens pris à loyer par elles, lorsque la durée du bail n'excède pas dix-huit années, les conseils municipaux en règlent les conditions. C'est seulement lorsque cette durée sera dépassée que la délibération devra être approuvée par vous en conseil de préfecture (art. 68 et 69) ou par décret (art. 115 et 145, paragraphe 3 combinés).

Le but du législateur a été d'appeler l'attention particulière de l'administration supérieure sur les baux qui, par leur durée prolongée, peuvent être de nature à compromettre, dans certains cas, les intérêts des communes.

Digitized by Google

Sous la loi du 18 juillet 1837 (art. 47), quelle que dût être la durée du bail, l'acte passé par le maire n'était exécutoire qu'après l'approbation préfectorale. La loi du 18 juillet 1837 étant abrogée, cette formalité n'est plus à remplir; mais comme elle constituait une garantie qui disparaît, vous devrez examiner avec d'autant plus de soin les délibérations qui seront soumises à votre approbation.

Aliénations et échanges.

§ 2. L'article (68, § 2)' soumet à l'approbation de l'autorité supérieure les aliénations et échanges de propriétés communales. La nouvelle loi maintient à cet égard l'ancienne législation.

Acquisitions, constructions, réparations.

§ 3. Le paragraphe 3 subordonne également à la sanction de l'autorité supérieure les délibérations portant sur les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, quand la dépense, totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant, dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale.

La loi du 24 juillet 1867 (art. 1) disposait que les conseils municipaux règlent par leurs délibérations :

1° Les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense, totalisée avec celle des autres acquisitions, déjà votées dans le même exercice, ne dépassait pas le dixième des revenus ordinaires de la commune; 2° les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets et aux autres projets de même nature, adoptés dans le même exercice, ne dépassait pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune ni, en aucun cas, une somme de 50,000 francs.

Ces dispositions sont modifiées dans un sens très libéral par la loi du 5 avril 1884.

Elle donne pouvoir aux conseils municipaux de régler par leurs délibérations les diverses opérations indiquées au paragraphe 3 de l'article 68, lorsque la dépense, totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant, ne dépasse pas les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale, dans les cas prévus notamment par les articles 139 et 141.

Ce n'est, en principe, que lorsque cette proportion est dépassée que les délibérations sont subordonnées à l'approbation de l'autorité supérieure; mais dans tous les cas, quand il y a lieu de recourir à la voie de l'expropriation, une déclaration d'utilité publique, émanée de l'autorité compétente, est indispensable.

Digitized by Google

Transactions.

§ 4. Le paragraphe 4 est relatif aux transactions. Les délibérations les concernant étaient, en règle générale, soumises à votre approbation d'après le décret du 25 mars 1852, tableau A, n° 43. Sous ce rapport, la loi nouvelle n'apporte aucune modification à la législation antérieure, sauf l'abrogation expresse, par l'article 168, de l'arrêté du 21 frimaire an XII qui indiquait une procédure spéciale à suivre en cette matière. La consultation des jurisconsultes qu'il prescrivait n'est plus dès lors obligatoire. Vous apprécierez, selon les circonstances, s'il convient d'inviter les communes à y recourir.

Vous devrez statuer en conseil de préfecture lorsque vous aurez à approuver des conventions de cette nature (art. 69).

Changement d'affectation de propriétés communales.

§ 5. Le paragraphe 5 vise le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public.

Cette disposition reproduit celle qui était édictée implicitement par l'article 19, § 3, de la loi du 18 juillet 1837.

La loi du 24 juillet 1867 (art. 1er, § 8) donnait aux conseils municipaux le droit de régler, par leurs délibérations, l'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'était encore affectée à aucun service public, sauf les règles prescrites par des lois particulières.

Ils conservent le même droit sous la nouvelle loi d'après les articles 61 et 68 combinés.

Vaine pâture.

§ 6. Le paragraphe 6 exige que les délibérations relatives à la vaine pâture soient soumises à l'approbation de l'autorité supérieure.

La loi du 18 juillet (art. 19, § 8) subordonnait à cette sanction non seulement les délibérations ayant pour objet la vaine pâture, mais encore celles concernant le parcours. La loi du 5 avril 1884 n'ayant pas maintenu sur ce dernier point la législation ancienne, on doit en inférer que les conseils municipaux prennent des délibérations réglementaires relativement au parcours.

Vous devez statuer en conseil de préfecture dans le cas prévu au paragraphe 6 (art. 69).

Voirie et taxes municipales.

§ 7. En présence des intérêts nombreux ou considérables et des questions souvent délicates qui se rattachent aux objets

Digitized by Google

énoncés dans le paragraphe 7 de l'article 68, le législateur a pensé que les délibérations du conseil municipal sur ces objets devaient être subordonnées à l'approbation de l'administration supérieure. Il ne fait, au surplus, que maintenir la législation précédente en ce qui touche le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression des rues et places publiques, la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de course, l'établissement des plans d'alignement, les modifications à ces plans, le tarif des droits de voirie. Mais il apporte des changements aux règles antérieures concernant la dénomination des rues et places publiques, le nivellement des voies municipales, le tarif des droits de stationnement et de location sur les dépendances de la grande voirie, les tarifs de divers droits, c'est-à-dire des droits de stationnement, de place ou de location à percevoir soit dans les halles, foires et marchés, soit sur les dépendances de la petite voirie ou autres lieux compris dans le domaine communal, soit pour les concessions de terrains dans les cimetières.

Dénomination des rues.

La loi du 18 juillet 1837 réservait implicitement au maire, comme mesure d'ordre ou de police municipale, la dénomination des rues et places publiques. L'article 68 (§ 7) de la loi du 5 avril 1884 la lui retire en la rangeant dans les attributions du conseil municipal. Désormais, par conséquent, c'est le conseil municipal qui désignera le nom des rues ou places situées sur le territoire de la commune. La délibération qu'il prendra à cet effet devra être soumise à votre sanction, conformément aux dispositions combinées du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative (art. 1er, tableau A, n° 55) et de la nouvelle loi municipale (art. 68 et 69).

Toutefois, la loi du 5 avril 1884 ne porte aucune atteinte aux principes posés par l'ordonnance du 10 juillet 1816, relativement aux dénominations ayant le caractère d'un hommage public. Ces dénominations continueront, dès lors, d'être soumises à l'autorisation du chef de l'Etat.

Je me réfère à ce sujet, monsieur le préfet, aux instructions de mes prédécesseurs, notamment à celles des 10 février 1856 et 28 octobre 1876 qui recommandent à chaque préfet de s'abstenir de soumettre à l'administration centrale de l'intérieur les propositions tendant à décerner des hommages de reconnaissance publique à des personnages vivants, ou sur la vie desquels l'histoire ne s'est pas encore prononcée.

J'examinerai sous les articles 133 et 136 les autres innovations résultant du paragraphe 7 de l'article 68.

Dons et legs.

§ 8. Je réunis sous les articles 111 et 112 mes observations

Digitized by Google

sur les attributions du conseil municipal en matière de dons et legs faits à la commune.

Budget communal, crédits supplémentaires, contributions extraordinaires et emprunts.

§§ 9, 10, 11 et 12. Je crois également devoir reporter sous les articles 132 à 150 les observations auxquelles peuvent donner lieu les paragraphes 9, 10, 11 et 12 de l'article 68.

Foires et marchés.

§ 13. La loi du 5 avril 1884 (art. 68, § 13) laisse subordonnées à l'approbation du conseil général, conformément à l'article 46 (n° 24) de la loi du 10 août 1871, et aux dispositions de la loi du 26 septembre 1879, les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet l'établissement, la suppression ou le changement des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement.

Les délibérations relatives à ces derniers marchés seront désormais exécutoires par elles-mêmes. Sous l'empire de la loi du 24 juillet 1867 (art. 11), elles devaient être soumises à l'approbation du préfet. Le législateur de 1884 les a considérées comme pouvant en être dispensées sans inconvénient.

Délai pendant lequel est suspendue l'exécution des délibérations réglementaires.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, qu'aux termes des dispositions finales de l'article 68, les délibérations qui n'ont besoin d'aucune approbation ne deviennent néanmoins exécutoires qu'un mois après le dépôt du procès-verbal à la préfecture ou à la sous-préfecture.

La loi du 18 juillet 1837 (art. 18) édictait une disposition analogue. Elle permettait, en outre, au préfet de suspendre l'exécution des délibérations pendant un autre délai de trente jours. La nouvelle loi ne vous donne plus ce pouvoir. Elle ne veut pas que le délai pendant lequel l'exécution des délibérations réglementaires est suspendue soit prolongé au delà d'un mois. Vous devez, dès lors, faire toute diligence pour examiner si les délibérations sont régulières et prendre, quand il y a lieu, avant qu'elles puissent être mises à exécution, votre décision en prononçant la nullité ou les annulant en vertu de l'article 65 ou de l'article 66. Il vous appartient, d'ailleurs, d'abréger le délai suspensif lorsque vous aurez reconnu la régularité et l'opportunité des délibérations. Il conviendra de le faire, dans ce cas, toutes les fois que l'exécution sera vivement désirée par les habitants ou présentera un caractère d'urgence.

Sous la législation précédente, dès qu'une délibération règle-

Digitized by Google

mentaire était prise, le maire devait, avant d'en adresser une expédition à la sous-préfecture ou à la préfecture, avertir les habitants qu'ils pouvaient prendre connaissance de la délibération. Cette formalité, dont le but était de permettre aux parties intéressées de provoquer l'annulation de la délibération pendant le délai de trente jours qui précédait le moment d'exécution, n'est plus imposée au maire, l'ordonnance du 18 décembre 1838, qui la prescrivait, étant abrogée par l'article 168 de la loi du 5 avril 1884. Il est suppléé à l'avertissement qu'exigeait cette ordonnance par la publicité des séances du conseil municipal et le compte rendu qui doit être affiché conformément à l'article 56 de la nouvelle loi.

ART. 69. — AUTORITÉS AUXQUELLES IL APPARTIENT DE RENDRE EXÉCUTOIRES LES DÉLIBÉRATIONS SUBORDONNÉES A UNE SANCTION SUPÉRIEURE. — COMPÉTENCE GÉNÉRALE DU PRÉFET. — DÉLAI DANS LEQUEL IL DOIT STATUER. — VOIE DE RECOURS.

Généralement, c'est au préfet lui-même qu'il appartient de rendre exécutoires, par son approbation, les délibérations des conseils municipaux sur les objets énoncés en l'article 68. La sanction d'une autre autorité supérieure n'est indispensable que dans des cas exceptionnels déterminés par des lois ou règlements. Elle doit, dans ces cas, émaner, selon les distinctions édictées législativement ou réglementairement, soit du Parlement ou du Président de la République, soit d'un ministre, du conseil général ou de la commission départementale.

Le préfet est tenu de statuer en conseil de préfecture lorsqu'il s'agit de délibérations concernant les baux dont la durée dépasse dix-huit ans, les aliénations ou échanges de propriétés communales, les transactions ou la vaine pâture. Ces matières présentant parfois des questions délicates, le législateur veut que le préfet, avant de prendre sa décision, s'éclaire des lumières ou de l'expérience de fonctionnaires appelés souvent à se prononcer sur des difficultés analogues. La loi du 18 juillet 1837 exigeait déjà la même garantie pour les aliénations, les échanges et les transactions intéressant les communes. L'article 69 de la loi l'étend à la vaine pâture.

Lorsque le préfet refuse son approbation ou qu'il ne fait pas connaître sa décision dans le délai d'un mois à partir de la date du récépissé, le conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur.

Le délai d'un mois est considéré par le législateur comme suffisant pour que vous puissiez vous prononcer, en pleine connaissance de cause, sur les diverses délibérations soumises à votre approbation.

La décision que vous avez à prendre doit dès lors, en principe, intervenir avant l'expiration de ce délai.

Il importe qu'elle la précède le plus souvent possible, surtout dans les cas d'urgence. Quand une délibération est incomplète ou

Digitized by Google

irrégulière, le conseil municipal doit être appelé, dès que vous l'avez examinée, à la compléter ou à la régulariser. En ce cas, vous avez, d'après l'esprit, sinon le texte de l'article 69, un nouveau délai de trente jours, substitué au premier, pour statuer à partir de la délivrance du récépissé du procès-verbal de la seconde délibération. Il est, d'ailleurs, de votre devoir, en pareille circonstance comme en toute autre, de veiller à ce que la décision à intervenir ne subisse pas de longs retards.

La disposition de l'article 69 ouvrant une voie de recours devant le ministre de l'intérieur n'est que la consécration d'une règle hiérarchique depuis longtemps admise et qu'avait édictée formellement l'article 6 du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative.

ART. 70. — AVIS QUE LE CONSEIL MUNICIPAL EST APPELÉ A DONNER.

Le conseil municipal doit nécessairement être appelé à donner son avis sur divers objets intéressant plus ou moins la commune. Ceux de ces objets les plus importants sont indiqués dans l'article 70 de la loi du 5 avril 1884, qui reproduit, sauf quelques modifications, l'article 21 de la loi du 18 juillet 1837. Il a été fait dans le paragraphe 3 une addition relative aux projets de nivellement de grande voirie. Cette addition est justifiée par l'intérêt que présentent pour les communes de semblables projets.

Les paragraphes 2, 4 et 5 concernent :

Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics;

La création des bureaux de bienfaisance;

Les budgets et comptes des hospices, hôpitaux et autres établissements de bienfaisance, des fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat;

Les autorisations d'acquérir, d'aliéner, d'emprunter, d'échanger, de plaider, de transiger, demandées par ces mêmes établissements;

L'acceptation des dons et legs qui leur sont faits.

Déjà l'ordonnance du 31 octobre 1821 (art. 12) avait appelé le conseil municipal à donner son avis sur les emprunts, acquisitions, ventes ou échanges d'immeubles des bureaux de bienfaisance, et sur le règlement de leurs comptes et budgets; mais elle restreignait cette intervention aux établissements qui recevaient des subventions sur les revenus communaux.

Cette distinction, supprimée implicitement par l'article 21 de la loi du 18 juillet 1837, n'existe plus.

Les comptes des établissements ecclésiastiques étaient rarement communiqués pour contrôle aux assemblées municipales, qui, aux termes de l'article 89 du décret du 30 décembre 1809, pouvaient seulement en exiger une copie pour leurs archives. Elles ne pouvaient réclamer la production des budgets fabriciens et consistoriaux, et critiquer ces documents que lorsque les

Digitized by Google

fabriques et consistoires formaient des demandes de subventions.

A l'avenir, une copie des budgets et des comptes des fabriques et consistoires, dressés conformément à la circulaire du 21 novembre 1876, devra être transmise, chaque année, au conseil municipal, qui, après avoir examiné les budgets et comptes à la session de mai, pourra toujours faire parvenir à la préfecture telles observations qu'il jugera convenable touchant les articles portés en recettes ou en dépenses.

Il convient de ne pas perdre de vue que le conseil municipal, dans toutes les affaires ci-dessus énumérées, n'est appelé qu'à donner un simple avis. Cet avis n'impose aucune obligation, soit à l'administration supérieure, soit aux établissements mentionnés à l'article 70.

Sans doute, quand le conseil municipal alloue une subvention qui lui est demandée pour un établissement ou un service en dépendant, il peut indiquer ses vues sur le meilleur emploi à donner à la subvention; il ne lui appartient pas d'arrêter le détail des dépenses ni de dicter des conditions. L'autorité qui approuve le budget conserve en principe le droit de régler les crédits, selon qu'elle le juge utile.

Les objets non mentionnés dans l'article 70 de la loi du 5 avril 1884, sur lesquels il est indispensable de prendre l'avis du conseil municipal, sont spécifiés dans plusieurs lois et règlements. En dehors des cas ainsi déterminés, le préfet peut toujours consulter le conseil municipal.

De même que l'autorité supérieure a toujours la faculté de ne pas suivre l'avis du conseil municipal, de même celui-ci ne saurait jamais être contraint à le donner, lors même qu'une loi ou un règlement impose à l'administration l'obligation de le provoquer. Si régulièrement convoqué et requis, il refuse ou néglige de se prononcer, la mesure sur laquelle il devrait être consulté peut être prise valablement.

ART. 71. — ATTRIBUTIONS DU CONSEIL MUNICIPAL EN CE QUI TOUCHE LES COMPTES D'ADMINISTRATION DU MAIRE ET LES COMPTES DE DENIERS DES RECEVEURS DE LA COMMUNE.

L'article 71 consacre un droit qui appartient, par la nature même des choses, au conseil municipal. Il décide que le conseil délibère sur les comptes d'administration qui lui sont présentés annuellement par les maires avant d'être soumis à la sanction de l'autorité supérieure, conformément à l'article 151. Cette disposition est empruntée à l'article 23 de la loi du 18 juillet 1887. L'article 71 de la loi du 5 avril 1884 veut, en outre, comme le prescrivait également l'article 23 de la loi du 18 juillet 1837, que le conseil municipal soit appelé à entendre, débattre et arrêter les comptes de deniers du receveur municipal, préalablement au règlement et à l'apurement définitif, qui émanent du conseil de préfecture ou de la Cour des comptes, selon les prescriptions de l'article 157.

Digitized by Google

Art. 72. — Actes interdits spécialement au conseil municipal.

L'article 61 de la nouvelle loi municipale a reproduit la disposition de loi du 18 juillet 1837 (art. 24) reconnaissant au conseil municipal la faculté d'émettre des vœux sur tous les objets d'intérêt local.

L'article 72 de la loi du 5 avril 1884 lui interdit formellement, comme le faisait implicitement la législation antérieure, de formuler des vœux politiques.

Il lui défend également de publier des proclamations et adresses. Les lois des 18 juillet 1837 (art. 24) et 5 mai 1855 (art. 25) édictaient déjà cette prohibition.

Enfin, l'article 72 interdit au conseil municipal de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils municipaux, hors les cas prévus par les lois, et notamment par les articles 116, 117 et 118 de la nouvelle loi municipale.

Les actes et délibérations intervenus contrairement aux prescriptions de l'article 72 sont nuls de plein droit d'après l'article 63. La nullité est prononcée par le préfet, conformément aux dispositions de l'article 65.

Les prohibitions édictées par l'article 72 de la loi du 5 avril 1884 ont pour but de maintenir le conseil municipal dans le rôle que le législateur lui assigne et d'où il ne pourrait sortir sans porter atteinte à des intérêts d'ordre supérieur. Vous veillerez avec le plus grand soin à ce qu'elles soient rigoureusement observées.

La violation de ces prohibitions ne peut être réprimée que par l'application de l'article 65 ou par la suspension et la dissolution du conseil.

L'article 26 de la loi du 5 mai 1855, qui déclarait passibles de la peine de l'emprisonnement tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre ayant rendu publics les actes interdits au conseil municipal, se trouve abrogé par l'article 168 de la nouvelle loi.

TITRE III. — Des maires et des adjoints.

Ma circulaire du 10 avril dernier vous a entretenu des dispositions de la loi nouvelle relatives à l'élection des maires et adjoints (art. 73, 76, 77, 78, 79 et 80). Je n'y reviendrai pas ici et me bornerai à vous donner quelques explications sur les autres articles du titre III.

Art. 74. — Gratuité des fonctions municipales.

Les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites. Tel est le principe de l'ancienne législation, qui a été maintenu d'une façon expresse par la loi du 5 avril 1884.

Digitized by Google

(art. 74). Mais en même temps on a jugé nécessaire d'inscrire dans la loi certains tempéraments qui étaient, d'ailleurs, précédemment passés en usage et qui ne sont pas en contradiction avec le principe, même de la gratuité.

Ainsi les maires, adjoints et conseillers municipaux ont droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux qui peuvent leur être confiés, tels que les frais de voyage et autres du même genre qu'ils exposent pour les affaires municipales.

Ce que la loi a entendu interdire, c'est que les personnes dénommées à l'article 74 retirent de leurs fonctions municipales un profit personnel et soient indemnisées du temps et du travail qu'elles consacrent aux affaires de la commune. Mais il ne leur est pas interdit de réclamer le remboursement de leurs avances, sur pièces justificatives, sans qu'aucune allocation de ce genre puisse leur être accordée par voie d'abonnement.

Un traitement plus favorable a cependant été fait aux maires. Le conseil municipal est autorisé à leur voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des frais de représentation. La nécessité de ces allocations ne se rencontrera que dans quelques grandes villes, où les fonctions municipales sont très onéreuses et où il paraîtra équitable d'indemniser le maire des dépenses exceptionnelles qu'entraîne sa situation.

Mais il ne faut pas perdre de vue que le législateur n'a entendu ouvrir aux conseils municipaux qu'une simple faculté dont ils sont toujours libres de ne pas user et, en second lieu, que l'indemnité accordée au maire ne doit pas être un traitement déguisé et ne peut être accordée que sur les fonds du budget ordinaire.

Il vous appartiendra, monsieur le préfet, en vertu de votre droit de contrôle, de refuser votre approbation aux projets de budgets qui seraient dressés contrairement à ces principes.

Art. 75. — Adjoints spéciaux.

L'article 75 de la nouvelle loi prévoit la création d'adjoints spéciaux lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de la commune.

La création d'un poste d'adjoint spécial ne peut avoir lieu, désormais, que sur la demande du conseil municipal ; mais il vous est toujours loisible, monsieur le préfet, de provoquer cette demande.

La création d'un poste d'adjoint spécial peut être utilement proposée pour éviter une demande de création de commune nouvelle, lorsque la difficulté des communications est le principal motif invoqué à l'appui de la séparation.

Vous ferez procéder à une enquête *de commodo et incommodo* sur les demandes qui vous seront adressées, et vous aurez soin de joindre au dossier un plan, en double expédition, sur lequel

Digitized by Google

seront marquées les limites de la section qui devra former à l'avenir une circonscription d'état civil.

Une fois le poste créé, les adjoints spéciaux sont nommés par le conseil municipal dans les mêmes formes que les autres adjoints (voir circ. du 10 avril 1884). Ils ne comptent pas dans le nombre des adjoints fixé par l'article 73.

La loi du 5 avril 1884 limite expressément leurs attributions à l'exercice des fonctions d'officier de l'état civil; mais elle ajoute qu'ils peuvent être chargés de l'exécution des lois et règlements de police dans la section.

ART. 81. — DURÉE DES POUVOIRS DES MAIRES ET ADJOINTS.

Les maires et adjoints sont nommés pour la même durée que le conseil municipal (art. 81), c'est-à-dire pour quatre ans.

Mais si le conseil qui a élu le maire et les adjoints vient à être renouvelé intégralement, soit par suite du renouvellement général des conseils municipaux, soit par suite de démission collective, soit par suite de dissolution ou de l'annulation totale des opérations électorales, les pouvoirs du maire et des adjoints cessent en même temps que ceux de l'assemblée qui les a élus.

Toutefois, les officiers municipaux conservent, sous la réserve dont je parlerai tout à l'heure, pour le cas où une délégation spéciale a été nommée, l'exercice de leurs fonctions jusqu'aux élections (voir circ. du 10 avril), et ce n'est qu'après l'installation du nouveau conseil que les premiers conseillers municipaux dans l'ordre du tableau prennent les fonctions de maire et d'adjoint, si le conseil n'a pu procéder à l'élection de la municipalité dès sa première réunion.

La loi ajoute que les maires et adjoints ne conservent leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs que « sauf les dispositions des articles 80, 86 et 87 ». L'article 80 énumère les causes d'inéligibilité aux fonctions de maire; l'article 86 prévoit les cas de révocation ou de suspension; l'article 87, le cas où une délégation spéciale étant instituée pour faire provisoirement les fonctions du conseil municipal dissous ou démissionnaire, le président de cette délégation remplit les fonctions de maire. Dans les divers cas, le maire élu remet le service à l'adjoint, au conseiller municipal ou au délégué qui est chargé de le suppléer.

Enfin, les maires et adjoints peuvent donner leur démission, qui sera, comme celle des conseillers municipaux, adressée au sous-préfet et dont le préfet devra accuser réception (art. 60). Elle sera définitive à partir de cet accusé de réception ou un mois après un nouvel envoi de la démission constaté par lettre recommandée.

Quant à la décision qui aurait annulé l'élection d'un maire ou d'un adjoint, elle n'a d'effet que lorsqu'elle est devenue définitive soit par le rejet du pourvoi formé contre l'arrêté du conseil de préfecture, soit par l'expiration du délai accordé pour ce

Digitized by Google

pourvoi (art. 40 et 79). Ainsi que je l'ai dit dans ma circulaire du 10 avril, le conseil municipal doit alors, s'il est complet, être convoqué dans la quinzaine pour élire un nouveau maire ou être complété, dans le même délai, s'il existe des vacances (art. 79).

Aussitôt le nouveau maire élu, l'ancien lui remet le service.

Démission d'office des maires et adjoints.

La loi nouvelle n'a pas déterminé la forme dans laquelle les maires et adjoints qui, postérieurement à leur élection, se trouvent dans un cas d'exclusion ou d'incapacité, doivent être déclarés d'office démissionnaires : vous devrez donc, monsieur le préfet, appliquer par analogie les dispositions de l'article 30, relatif aux conseillers municipaux qui se trouveront dans le même cas, et les intéressés jouiront des mêmes voies de recours.

ART. 82. — DÉLÉGATIONS DONNÉES PAR LE MAIRE.

Les adjoints et les conseillers municipaux peuvent être appelés à remplacer le maire dans deux cas :

1° Lorsque le maire est absent, suspendu, révoqué ou simplement empêché, et alors le remplacement a lieu de plein droit en vertu d'une délégation légale. Je parlerai de ce cas sous l'article 83.

2° Le maire, bien que présent, mais qui veut se décharger d'une partie de ses fonctions, peut les confier, soit à titre temporaire, soit à titre permanent, à un ou plusieurs de ses adjoints ou à des conseillers municipaux (art. 82).

La délégation peut être faite pour un objet spécial ou comprendre l'ensemble d'un ou de plusieurs services, tels que l'état civil, l'instruction publique, l'octroi, etc.

La délégation doit être faite par arrêté transcrit au registre de la mairie.

La délégation, lorsqu'elle est permanente, subsiste tant qu'elle n'a pas été rapportée; elle devra donc l'être, s'il y a lieu, dans la même forme qu'elle a été donnée.

La législation antérieure portait que le maire pouvait déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints ou, à défaut d'adjoint, à ceux des conseillers municipaux qui sont appelés à en faire les fonctions. On avait conclu de ce texte que la délégation devait être donnée aux conseillers municipaux dans l'ordre du tableau. La nouvelle loi n'a pas maintenu cette disposition.

La délégation sera donnée d'abord aux adjoints, sans qu'il soit nécessaire d'observer de rang entre eux; mais, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, elle peut être donnée à des

Digitized by Google

conseillers municipaux, quel que soit leur rang d'inscription au tableau.

Les adjoints ou les conseillers délégués n'exercent leurs fonctions que sous la surveillance et la responsabilité du maire. Ils doivent toujours mentionner, dans les actes qu'ils accomplissent en cette qualité, la délégation en vertu de laquelle ils agissent.

ART. 83. — REMPLACEMENT DU MAIRE LORSQUE SES INTÉRÊTS SONT EN OPPOSITION AVEC CEUX DE LA COMMUNE.

Dans les cas où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune soit en justice, soit dans les contrats.

Cet article, qui n'existait pas dans la législation antérieure, s'explique de lui-même.

ART. 84. — REMPLACEMENT DU MAIRE EN CAS D'ABSENCE, DE SUSPENSION OU D'EMPÊCHEMENT.

En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations.

Cette disposition est empruntée à la loi du 5 mai 1855, mais elle ajoute aux cas dans lesquels les adjoints remplacent le maire de plein droit celui de suspension et de révocation.

Il ne s'agit plus ici de la délégation spéciale donnée par le maire présent, mais d'une dévolution légale de pouvoirs qui confère au suppléant du maire la plénitude de ses fonctions, lorsque, pour une cause quelconque, le chef de la municipalité se trouve empêché de les exercer.

A défaut d'adjoints, la loi du 5 mai 1855 vous autorisait, monsieur le préfet, à désigner un conseiller municipal pour suppléer le maire. Désormais, cette désignation sera faite par le conseil lui-même.

Mais cette assemblée ne pourra choisir qu'un conseiller capable de remplir les fonctions de maire, puisqu'aux termes de l'article 80 ceux qui sont inéligibles comme maire ou adjoint ne peuvent en remplir, même temporairement, les fonctions.

A défaut de désignation faite par le conseil municipal, le suppléant du maire sera pris dans l'ordre du tableau.

ART. 85. — REMPLACEMENT DU MAIRE QUI REFUSE D'ACCOMPLIR UN DES ACTES QUI LUI SONT PRESCRITS PAR LA LOI.

Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait d'accomplir un des actes qui lui sont prescrits par la loi, vous pouvez, monsieur le préfet, après l'en avoir requis, y procéder d'office par vous-même ou par un délégué spécial.

En reproduisant textuellement dans la nouvelle loi l'article 15

Digitized by Google

de la loi du 18 juillet 1887, le législateur a entendu maintenir au préfet un droit essentiel : celui de veiller à l'accomplissement régulier des actes prescrits formellement par la loi, tels que la rédaction des actes de l'état civil, la revision des listes électorales, etc. Mais, pour user de la faculté que vous accorde l'article 85, il faut que le maire ou son suppléant légal ait été, au préalable, mis en demeure d'accomplir l'acte que la loi lui prescrit de faire.

Vous pouvez soit procéder vous-même à l'accomplissement de l'acte que le maire refuse d'exécuter, soit désigner un délégué spécial, sans limiter votre choix aux membres du conseil municipal ou aux personnes éligibles aux fonctions de maire. Vous devez toujours nommer un délégué lorsqu'il s'agit d'un acte que vous n'avez pas qualité pour accomplir, tel que la réception des actes de l'état civil.

ART. 86. — SUSPENSION ET RÉVOCATION DES MAIRES ET ADJOINTS.

Suspension.

La législation ancienne vous accordait, monsieur le préfet, le droit de suspendre les maires et adjoints par un arrêté qui cessait d'avoir son effet s'il n'était confirmé dans le délai de deux mois; mais, en aucun cas, la suspension ne pourrait s'étendre au delà de trois mois.

La suspension peut toujours être prononcée pour une période inférieure au maximum établi par la loi; elle ne rend pas inéligibles ceux qui en sont frappés.

Révocation.

La révocation, au contraire, emporte de plein droit l'inéligibilité pendant une année, à partir du décret de révocation, qui est rendu par le Président de la République.

On s'est demandé, sous l'empire de la loi du 15 avril 1871, si les maires révoqués pouvaient être élus adjoints avant l'expiration de l'année pendant laquelle ils sont inéligibles aux fonctions de maire. Cette question est tranchée par le texte de la nouvelle loi. La révocation encourue, soit par le maire, soit par un adjoint emporte l'inéligibilité tant aux fonctions de maire qu'à celles d'adjoint. Cette inéligibilité dure une année; mais elle cesse avant cette époque, s'il est procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux.

Cette disposition ne saurait être étendue par analogie et ne s'applique pas à tous les cas de renouvellement intégral. Si donc, après la révocation du maire ou de l'adjoint, le conseil municipal tout entier donnait sa démission, le fonctionnaire révoqué resterait, malgré le renouvellement du conseil, inéligible pendant un an.

Digitized by Google

ART. 87. — DÉLÉGATION DES POUVOIRS DU MAIRE AU PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION SPÉCIALE.

Lorsqu'il a été établi dans une commune une délégation spéciale, en vertu de l'article 44 de la loi du 5 avril 1884, le président, et à son défaut, le vice-président de la délégation remplit les fonctions de maire.

Les pouvoirs des délégués durent jusqu'à l'installation du nouveau conseil, qui, aux termes de l'article 45, doit être nommé dans les deux mois à dater de la dissolution ou de la dernière démission. A partir de l'installation du nouveau conseil, le premier inscrit exerce les fonctions de maire, s'il n'est pas procédé immédiatement à l'élection d'un nouveau maire (art. 81).

ATTRIBUTIONS DU MAIRE

ART. 88. — NOMINATION AUX EMPLOIS COMMUNAUX PAR LE MAIRE.

Aux termes de l'article 88, le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. Il peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet.

La loi du 18 juillet 1837 (art. 12) donnait déjà au maire, sauf la faculté de faire assermenter et commissionner certains agents, les pouvoirs qui lui sont conférés par la nouvelle loi municipale. Les restrictions qu'elle y apportait et que la loi du 5 avril 1884 maintient s'expliquent et se justifient non seulement par la nature des fonctions ou emplois dont les titulaires, tels que les instituteurs, les receveurs municipaux, les préposés en chef de l'octroi, les commissaires de police, doivent être chargés par l'autorité supérieure, mais encore par la responsabilité qu'entraînent ces fonctions ou emplois et les intérêts généraux qui s'y rattachent.

La faculté donnée au maire par l'article 88 lui permettra de charger certains agents de constater, par des procès-verbaux, les contraventions aux lois et règlements de police.

ART. 89. — ADJUDICATIONS PUBLIQUES AUXQUELLES LE MAIRE PROCÈDE POUR LE COMPTE DE LA COMMUNE.

L'article 89 reproduit, avec une légère différence de rédaction, les dispositions de l'article 16 de la loi du 18 juillet 1837, concernant les adjudications publiques auxquelles le maire procède pour le compte de la commune.

Il laisse subsister les prescriptions du décret du 17 mai 1809 relatives à la mise en ferme des octrois.

Vous remarquerez, en outre, qu'il n'abroge ni l'ordonnance du 14 novembre 1837, concernant les marchés de travaux ou fourni-

Digitized by Google

tures, ni les règles édictées au sujet de ces marchés par des lois spéciales ou par application de leurs prescriptions.

ART. 90 ET 91. — ATTRIBUTIONS QUE LE MAIRE EXERCE COMME CHEF DE L'ASSOCIATION COMMUNALE.

Le maire exerce ses attributions tantôt comme chef de l'association communale, en vertu des pouvoirs qu'il tient directement de la loi, tantôt comme délégué de l'administration supérieure.

Dans le premier cas il agit, soit sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure, soit seulement sous cette surveillance. Dans le second cas, il agit sous l'autorité de l'administration supérieure.

Parfois, il agit comme organe de la loi, en dehors de ces deux cas. C'est ce qui a lieu, par exemple, lorsqu'il remplit les fonctions d'officier de l'état civil ou de police judiciaire.

La loi du 5 avril 1884 ne s'occupe que des attributions dont le maire est investi à titre de chef de l'administration communale ou de délégué de l'administration supérieure.

Les articles 90 et 91 énumèrent les principales attributions que le maire exerce comme chef de l'association communale.

Le premier indique celles qui, ayant surtout pour objet les biens, les travaux, les finances de la commune, sont soumises à la fois au contrôle du conseil municipal et à la surveillance de l'administration supérieure.

L'article 91 mentionne les attributions qui, ayant trait à la police municipale, à la police rurale ou à l'exécution des actes de l'administration supérieure y relatifs, sont seulement soumises à la surveillance de cette administration. Les articles 90 et 91 reproduisent les dispositions de l'article 10 de la loi du 18 juillet 1837.

L'article 90 charge, en outre, le maire de se concerter avec les propriétaires ou les détenteurs du droit de chasse dans les buissons, bois et forêts, pour prendre les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles désignés dans l'arrêté du préfet pris en vertu de l'article 9 de la loi du 3 mai 1844; de faire pendant le temps de neige, à défaut de détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, détourner les loups et sangliers réunis sur le territoire; de requérir, à l'effet de détruire ces animaux, les habitants avec armes et chiens.

Enfin, l'article 90 prescrit au maire d'assurer l'exécution des délibérations du conseil municipal.

ART. 92. — ATTRIBUTIONS QUE LE MAIRE EXERCE COMME DÉLÉGUÉ DE L'ADMINISTRATION SUPÉRIEURE.

L'article 92 résume les attributions du maire agissant comme délégué de l'administration supérieure. Il n'est que la reproduction littérale de l'article 9 de la loi du 18 juillet 1873. Il dis-

Digitized by Google

pose, comme le faisait cet article, que le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure :

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements;

2° De l'exécution des mesures de sûreté générale;

3° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.

ART. 93. — MESURES A PRENDRE D'URGENCE PAR LE MAIRE OU, A DÉFAUT, PAR L'AUTORITÉ SUPÉRIEURE POUR L'ENSEVELISSEMENT ET L'INHUMATION DES PERSONNES DÉCÉDÉES.

L'article 93 décide que le maire ou, à son défaut, le sous-préfet, pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ou de croyance.

Cette disposition est nouvelle. Cependant, en ce qui touche le maire, elle ne fait que consacrer le pouvoir de police qu'il tenait implicitement des lois et règlements antérieurs. Le législateur de 1884 veut, de plus, que, dans le cas où, au sujet de l'ensevelissement et de l'inhumation d'une personne décédée, des difficultés s'élèvent, des retards trop considérables se produisent, notamment parce qu'elle est inconnue ou délaissée, le préfet, dans l'arrondissement chef-lieu, et le sous-préfet, dans les autres arrondissements, prennent les mesures qu'exigent soit le bon ordre, soit la décence publique, si le maire refuse ou néglige de les prescrire. Il n'a pas, d'ailleurs, entendu conférer soit au maire, soit au préfet ou au sous-préfet la faculté de porter atteinte au droit des familles de recourir aux cérémonies religieuses pour les obsèques des parents qu'elles ont perdus.

ART. 94. — DIVISION EN DEUX CATÉGORIES DES ARRÊTÉS QUE PREND LE MAIRE EN MATIÈRE DE POLICE.

Aux termes de l'article 94, le maire prend des arrêtés à l'effet :

1° D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité.

2° De publier de nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation.

Cet article est la production des paragraphes 1 et 2 de l'article 11 de la loi du 18 juillet 1837. Les mesures locales mentionnées dans le premier paragraphe sont surtout celles qui appartiennent à la police municipale ou à la police rurale. Les lois et règlements visés dans le second paragraphe concernent soit l'une ou l'autre de ces polices, soit la police générale.

ART. 95. — TRANSMISSION IMMÉDIATE AU SOUS-PRÉFET ET AU PRÉFET DES ARRÊTÉS PRIS PAR LE MAIRE EN MATIÈRE DE POLICE. — DISTINCTION, AU POINT DE VUE DE L'EXÉCUTION, ENTRE LES ARRÊTÉS PORTANT RÈGLEMENT PERMANENT ET CEUX QUI N'ONT PAS CE CARACTÈRE. —

Digitized by Google

POUVOIRS DU PRÉFET : ANNULATION OU SUSPENSION, EXÉCUTION IMMÉDIATE.

L'article 95 de la nouvelle loi municipale veut que les arrêtés pris par le maire soient immédiatement adressés au sous-préfet ou, dans l'arrondissement chef-lieu, au préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution. Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet ou le préfet. Néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate. L'article 95 a été, comme l'article 94, emprunté à l'article 11 de la loi du 18 juillet 1847, dont il reproduit, sauf de légères différences de rédaction, les deux derniers alinéas. Il comprend de plus la disposition conférant au préfet le pouvoir d'autoriser, en cas d'urgence, l'exécution immédiate des arrêtés du maire qui présentent le caractère de règlement permanent.

Cette innovation est d'une utilité incontestable. Elle fait disparaître les graves inconvénients qu'entraînait la jurisprudence de la cour de cassation, qui refusait, sous l'empire de la loi du 18 juillet 1837, de reconnaître au préfet le droit d'abréger, même dans les cas les plus urgents, le délai pendant lequel il lui appartenait d'annuler ou de suspendre les arrêtés avant leur mise à exécution.

ART. 96. — PUBLICATION OU NOTIFICATION DES ARRÊTÉS PRIS PAR LE MAIRE EN MATIÈRE DE POLICE. — INSCRIPTION DE CES ARRÊTÉS SUR UN REGISTRE.

L'article 96 édicte des règles nouvelles consacrant la jurisprudence soit des tribunaux, soit de l'administration centrale en ce qui touche la publication ou la notification des arrêtés du maire.

Elles exigent, indépendamment des formalités prescrites par l'article 95, que les arrêtés du maire, pour devenir obligatoires, soient portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication et d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales, et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle. Elles établissent en même temps un mode simple et pratique de constatation de la publication et de la notification. Enfin, pour mieux assurer la conservation des arrêtés, des actes de publication et de notification, elles en prescrivent l'inscription, à leur date, sur le registre de la mairie.

Il importe, monsieur le préfet, que ces diverses mesures soient régulièrement exécutées. Vous voudrez bien y tenir la main.

ART. 97. — TRIPLE BUT IMMÉDIAT DE LA POLICE MUNICIPALE. — MESURES LES PLUS IMPORTANTES QU'ELLE COMPREND.

L'article 97 indique le triple but immédiat de la loi municipale.

Digitized by Google

Il consiste à assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

L'article 97 énumère en même temps les mesures les plus importantes que comprend la police municipale. Cette énumération presque tout entière est empruntée, sauf quelques différences de rédaction, à la loi des 16-24 août 1790 (titre XI, art. 3). Les mesures qu'elle mentionne, en dehors de celles prévues dans cette dernière loi, ont pour objet le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances et du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort.

Il est à remarquer, relativement à ces dernières mesures, que l'article 97, contrairement au décret du 18 mai 1806, reconnaît implicitement au maire le droit de régler le mode de transport des personnes décédées. Il reproduit, en outre, les prescriptions du décret du 23 prairial an XIII sur la police des lieux de sépulture, telles qu'elles ont été modifiées par la loi du 14 novembre 1881 portant abrogation de l'article 15 de ce décret.

ART. 98. — POUVOIRS DE POLICE EXERCÉS PAR LE MAIRE DANS L'INTÉRIEUR DES AGGLOMÉRATIONS, SUR LES ROUTES SOIT NATIONALES, SOIT DÉPARTEMENTALES, ET SUR LES AUTRES VOIES DE COMMUNICATION. — PERMIS DE STATIONNEMENT OU DÉPÔT TEMPORAIRE. — ALIGNEMENTS INDIVIDUELS. — SIMPLES PERMISSIONS DE VOIRIE.

Le maire tient des attributions de police municipale que lui confère l'article 91 de la loi du 5 avril 1884, comme le faisait déjà l'article 10 de la loi du 18 juillet 1837, le droit de prendre les mesures nécessaires pour assurer, dans les agglomérations d'habitations, la commodité, la liberté et la sécurité du passage sur toutes les voies publiques de la grande ou de la petite voirie. L'article 98 de la nouvelle loi reconnaît au maire ce droit d'une manière formelle. En ajoutant qu'il l'exerce seulement en ce qui touche la circulation, le législateur a voulu faire une réserve au sujet des pouvoirs qui appartiennent, sur d'autres objets, à l'autorité supérieure en matière de grande voirie, de grande ou de moyenne vicinalité : par exemple, en ce qui concerne les autorisations de bâtir le long de la voie publique, les alignements individuels, les simples permissions de voirie. Il n'a pas entendu restreindre, en dehors de cette réserve, les attributions de police municipale du maire à l'égard des mesures ayant pour objet le bon ordre, la sécurité ou la salubrité publiques.

D'après le second paragraphe de l'article 98, le maire peut, moyennant le payement de redevances fixées par un tarif dûment établi, sous les réserves imposées par l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics.

Digitized by Google

Cette disposition met un terme aux difficultés qui s'étaient élevées relativement au point de savoir s'il appartenait au maire d'autoriser sur les trottoirs ou les accotements des rues ou places l'établissement d'étalages mobiles, l'installation temporaire de marchands, la pose de tables, de bancs ou de chaises par les restaurateurs, cafetiers ou débitants de boissons. La cour de cassation et le conseil d'Etat s'étaient prononcés dans le sens de l'affirmative. Cependant, le droit du maire ne cessait pas d'être contesté. Il ne saurait l'être aujourd'hui lorsqu'il sera exercé conformément aux prescriptions légales que je viens de rappeler.

L'article 98 de la nouvelle loi municipale n'abroge pas d'ailleurs les dispositions de l'article 471 du Code pénal concernant les dépôts sur la voie publique dans les cas de nécessité ou de force majeure. De pareils dépôts ont lieu, en principe, sans autorisation.

Dans les autres cas, le maire ne peut accorder de permis de stationnement ou de dépôt temporaire qu'autant que les intérêts de la circulation, s'il s'agit d'une voie publique, ou de la navigation, s'il s'agit d'une rivière, d'un port ou d'un quai, ne doivent pas en souffrir sérieusement, et que les redevances à exiger sont fixées par un tarif voté par le conseil municipal et homologué par l'autorité supérieure.

J'examinerai, sous l'article 133, non seulement quelle est cette autorité, mais encore sur quelles voies publiques le maire exerce le pouvoir que lui confère l'article 98 et quel est le sens légal des mots stationnement, dépôt temporaire, ports et quais fluviaux.

Les alignements individuels, les autorisations de bâtir et les simples permissions de voirie sont délivrés soit par le préfet, soit par le sous-préfet, en ce qui concerne les routes nationales, les routes départementales, les chemins vicinaux de grande ou de moyenne communication et les rues formant la traverse de l'une ou l'autre de ces voies de communication. L'article 98, paragraphe 3, exige qu'avant de statuer sur les demandes tendant à obtenir les alignements, autorisations ou permissions que je viens de mentionner, le préfet ou le sous-préfet prenne l'avis du maire.

Cette disposition, monsieur le préfet, est une innovation d'une utilité qui ne saurait être contestée. Elle permettra au maire de revendiquer, en temps opportun, le droit de statuer lui-même sur les demandes de sa compétence lorsque les pétitionnaires considéreront comme appartenant à la grande voirie, à la grande ou à la moyenne vicinalité, des voies publiques ou sections de voies publiques appartenant exclusivement à la voirie urbaine ou à la petite vicinalité. Elle donnera, en outre, au maire le moyen de fournir, au moment utile, des renseignements qui éclaireront l'administration supérieure sur les inconvénients que pourraient entraîner certaines permissions au point de vue soit de services municipaux (éclairage, distribution d'eau, etc.), soit de la commodité, de la liberté ou de la sécurité de la circulation.

L'avis défavorable du maire ne sera pas un obstacle légal à ce qu'une décision contraire intervienne immédiatement. Toutefois, dans les cas où il n'y aura pas urgence et où la difficulté soule-

Digitized by Google

vée par le maire présentera de la gravité, il conviendra de me la soumettre avant la décision. Je vous ferai connaître mon appréciation le plus tôt possible, après avoir provoqué les observations de M. le ministre des travaux publics, quand la question intéressera la grande voirie.

La délivrance des autorisations de bâtir, des alignements individuels et des simples permissions de voirie, à titre précaire ou essentiellement révocable, rentre dans les attributions du maire en matière de petite voirie, sauf les exceptions relatives aux chemins vicinaux de grande ou de moyenne communication et aux rues en formant les traverses. Il a toujours été admis que, dans le cas où le maire, saisi régulièrement d'une demande d'alignement individuel ou d'autorisation de bâtir, refusait de l'accueillir, le préfet pouvait délivrer l'alignement ou l'autorisation. En effet, tout propriétaire a le droit d'élever sur son fonds des constructions en bordure de la voie publique. Il est tenu de solliciter préalablement l'alignement individuel et l'autorisation de bâtir, mais l'administration est obligée de les lui accorder lorsque sa demande réunit les conditions prévues par les lois ou règlements. Dans ce cas, le refus du maire, avant la promulgation de la nouvelle loi municipale, tombait sous l'application de l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837. Il est prévu aujourd'hui par l'article 85 de la loi du 5 avril 1884, aux termes duquel, quand le maire néglige ou refuse de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

Le préfet ne pouvait régulièrement se substituer ainsi au maire sous la législation précédente en ce qui touche les simples permissions de voirie, ces permissions, contrairement aux alignements individuels et aux autorisations de bâtir, étant purement facultatives de la part de l'autorité compétente. Le conseil d'Etat, statuant au contentieux, s'était prononcé dans ce sens, par un arrêt du 10 décembre 1880. Cependant, il est arrivé, dans certains cas, que le refus du maire concernant les simples permissions de voirie ne se justifiait ni par les nécessités de la viabilité, ni par aucune autre considération d'intérêt général. Le dernier paragraphe de l'article 98 a prévu cette situation et il vous donne le moyen d'y pourvoir. Désormais, lorsque vous aurez constaté que l'intérêt général de l'Etat, du département ou de la commune ne justifie pas le refus du maire de délivrer une permission de voirie, à titre précaire ou essentiellement révocable, ayant pour objet l'établissement dans le sol de la petite voirie d'une canalisation destinée au passage ou à la conduite, soit de l'eau, soit du gaz, il vous appartiendra d'accorder cette permission.

ART. 99. — MESURES DE POLICE QU'IL APPARTIENT AU PRÉFET DE PRENDRE POUR TOUTES LES COMMUNES DU DÉPARTEMENT, OU POUR L'UNE OU PLUSIEURS D'ENTRE ELLES.

Aux termes de l'article 99 de la loi du 5 avril 1884, les pou-

Digitized by Google

voirs de police municipale qui appartiennent au maire en vertu de l'article 91 ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ces dispositions, qui découlent du principe fondamental posé par les lois des 21 décembre 1789 et 18 janvier 1790 et de diverses lois spéciales, ont pour objet de préciser les attributions des préfets, en tant qu'il s'agit de mesures dont l'initiative continue d'appartenir au maire, mais qui, intéressant la tranquillité, la sûreté ou la salubrité publiques, doivent être prises par le préfet si l'initiative du maire n'y a pas pourvu. Ainsi la négligence, l'inertie ou le mauvais vouloir des autorités municipales ne sauraient paralyser ou arrêter l'exercice des pouvoirs de police générale du préfet dans la sphère légitime d'action qui lui est assignée.

La police générale, la police municipale et la police rurale ont des buts immédiats de même nature : le bon ordre ou la tranquillité, la sûreté et la salubrité publiques. Elles s'appliquent en outre, le plus souvent, aux mêmes matières ou objets. Elles ne diffèrent essentiellement que sous le rapport du nombre plus ou moins considérable des personnes dont elles tendent, en assurant l'ordre, la tranquillité, la sécurité, la salubrité, à défendre ou protéger la vie, les droits ou les intérêts. En effet, l'existence, les droits ou les intérêts que la police générale a pour mission de défendre ou de protéger par les mesures qu'elle comprend sont ceux de la société tout entière, de l'Etat, d'un département ou d'une partie d'un département comprenant plusieurs communes. La police municipale et la police rurale, au contraire, ont seulement pour mission de défendre ou de protéger les existences, les droits ou les intérêts renfermés dans la circonscription territoriale de la commune. Il rentre, par conséquent, dans les attributions de la police générale de prendre, sur les objets que le législateur n'a pas formellement ou implicitement soustraits à son action, les mesures qui ont l'un ou plusieurs des buts immédiats qu'elle doit poursuivre, lorsqu'elles intéressent les habitants, soit de toute la France, soit de l'ensemble d'un département ou d'une de ses parties dépassant les limites d'une commune. Il n'a jamais été dans la pensée du législateur d'interdire de pareilles mesures quand elles devraient porter sur les objets ou matières appartenant au domaine de la police municipale ou de la police rurale.

Il n'interdit l'exercice des pouvoirs de police générale sur ces objets que dans le cas où les mesures qui seraient prises n'intéresseraient que les habitants de chacune des communes auxquelles elles s'appliqueraient. C'est ainsi que la cour de cassation a refusé de reconnaître comme rentrant dans les attributions de police générale du préfet les arrêtés par lesquels il réglementerait dans toutes les communes du département le balayage et le nettoiement des voies publiques pour en assurer la propreté, ou par lesquels il imposerait aux chevriers l'obligation de munir de

Digitized by Google

clochettes et de muselières les chèvres conduites au pâturage. (Cour de cassation, chambre crimin., arrêts des 28 juin 1861, 6 juillet 1866.) Mais elle a déclaré obligatoires, comme ayant le caractère d'utilité générale, les arrêtés préfectoraux réglementant, dans toutes les communes du département, les couvertures en chaume, les bals publics, les heures d'ouverture et de fermeture des débits de boissons, la divagation des chiens, les dépôts de fumiers ou d'immondices à proximité des habitations. (Cour de cassation, chambre crimin., arrêts des 12 septembre 1845, 19 et 26 janvier 1856. 15 novembre 1856, 17 mai 1861, 4 janvier 1862, 6 juillet 1867, 17 janvier 1868.) Les mesures concernant le balayage ou la conduite des chèvres au pâturage n'intéressent, dans chaque commune, que ses habitants. Au contraire, les mesures relatives aux couvertures en chaume, aux bals publics, aux heures d'ouverture et de fermeture des débits de boissons, à la divagation des chiens, aux dépôts de fumiers et d'immondices dans le voisinage des maisons n'intéressent pas seulement les habitants de la commune où elles sont exécutées : elles intéressent également ou peuvent intéresser les habitants des communes voisines et même de tout le département.

Il peut se faire qu'une mesure intéressant les habitants d'un canton, d'un arrondissement, d'un ou de plusieurs départements soit seulement applicable dans une commune. Telle serait la mesure qui prescrirait à un ou à plusieurs propriétaires de mares ou d'étables situées dans une commune, soit d'exécuter les travaux ou ouvrages nécessaires, soit de prendre les précautions indispensables pour faire disparaître l'état d'insalubrité de ces mares ou étables, présentant, en ce qui concerne les habitants non seulement de la localité, mais encore des localités voisines, les plus graves dangers au point de vue de la salubrité publique. Une pareille mesure a le caractère d'utilité générale dépassant les limites d'une circonscription communale. Toutefois, comme elle ne doit avoir d'application que dans ces limites, on aurait pu hésiter à reconnaître au préfet le pouvoir de la prendre. Il ne saurait lui être contesté sous l'empire de la nouvelle loi municipale, en présence du dernier paragraphe de l'article 99. Ce paragraphe, d'ailleurs, édicte une garantie en faveur de l'autorité municipale. Il veut, en effet, que le préfet n'exerce son pouvoir en pareil cas, qu'après une mise en demeure adressée au maire et restée sans résultat. Vous ne perdrez pas de vue, monsieur le préfet, cette condition. Le législateur l'a édictée par un vif désir de restreindre le moins possible les attributions de l'autorité municipale.

Art. 100. — Sonneries des cloches.

L'article 100 est ainsi conçu :

« Les cloches des églises sont spécialement affectées aux cérémonies du culte.

« Néanmoins, elles peuvent être employées dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours et dans les circon-

Digitized by Google

stances où cet emploi est prescrit par des lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux.

« Les sonneries religieuses, comme les sonneries civiles, feront l'objet d'un règlement concerté entre l'évêque et le préfet, ou entre le préfet et le consistoire, et arrêté, en cas de désaccord, par le ministre des cultes. »

Ces dispositions constituent une innovation, au moins en ce qu'elles établissent une législation précise sur la matière. On en trouve cependant le germe dans les lois antérieures et dans des avis de principe du conseil d'Etat qui reconnaissaient le droit à l'autorité civile d'user des cloches dans certains cas.

La loi du 5 avril 1884 accentue ce droit; elle dispose que les cloches pourront être employées dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours, et dans les circonstances où cet emploi est prescrit par des lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux.

Puis, pour prévenir toutes difficultés ultérieures, le législateur décide que les sonneries religieuses et les sonneries civiles feront l'objet d'un règlement concerté entre l'évêque et le préfet, ou entre le préfet et les consistoires, ou arrêté, en cas de désaccord, par le ministre des cultes.

En ce qui concerne les règlements relatifs aux sonneries religieuses, ils étaient prévus par l'article 48 de la loi du 18 germinal an X. Il suffira donc de rechercher ces règlements et d'en poursuivre, si vous le jugez nécessaire, la refonte d'accord avec l'autorité diocésaine, sauf recours à la décision du ministre des cultes en cas de conflit. Une fois retrouvés ou refondus, vous aurez à en adresser à mon collègue un exemplaire type qui devra rester aux archives de l'administration des cultes. Vous voudrez bien également m'en transmettre une copie.

Il n'en est pas de même des règlements relatifs aux sonneries civiles. Ces derniers sont entièrement à créer.

Vous aurez dès lors à déterminer, aussi exactement que possible, les cas où les cloches pourront être employées civilement, en tenant compte des usages locaux et des lois et règlements. Vous communiquerez votre projet de règlement à l'autorité diocésaine. Si des difficultés s'élevaient, elles devraient être soumises à M. le ministre des cultes qui trancherait ces difficultés, en arrêtant définitivement le règlement projeté.

Lorsque vous saisirez ainsi M. le ministre des difficultés prévues au dernier paragraphe de l'article 100, vous m'adresserez en même temps une copie de votre rapport et de vos propositions, afin de me mettre à même de communiquer, s'il y a lieu, mes observations à mon collègue sur les questions d'ordre public ou de police qui lui seront soumises.

Art. 101. — Clefs du clocher et de l'église.

L'article 101 dispose :

« Une clef du clocher sera déposée entre les mains du titulaire

Digitized by Google

ecclésiastique, une autre entre les mains du maire, qui ne pourra en faire usage que dans les circonstances prévues par les lois ou règlements.

« Si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église, une clef de la porte d'église sera déposée entre les mains du maire. »

Cet article n'est que la conséquence de l'article 100; il a pour but de permettre aux maires d'user, conformément aux lois et règlements, du droit qui leur est attribué d'employer les cloches aux sonneries civiles.

Art. 102. — Gardes champêtres.

La loi du 20 messidor an III (art. 1er) imposait à toute commune l'obligation d'avoir un garde champêtre. Cette obligation étant excessive pour les communes pauvres, l'administration supérieure ne la leur appliquait pas rigoureusement.

L'article 102 de la loi du 5 avril 1884 la supprime. Il rend l'institution des gardes champêtres facultative pour toutes les communes, comme elle l'était avant la loi du 20 messidor an III sous l'empire de la loi des 28 septembre, 6 octobre 1791 (titre VII). Dès lors, chaque commune est actuellement libre, soit de n'avoir aucun garde champêtre, soit d'en avoir un ou plusieurs.

Mais, d'après l'esprit, sinon le texte de la nouvelle loi municipale, plusieurs communes ne peuvent s'associer pour entretenir un seul garde champêtre. La Chambre des députés avait admis cette faculté. Le Sénat n'a pas cru devoir la maintenir, par le motif que le service d'un garde unique pour deux communes ou un plus grand nombre serait fait le plus souvent d'une manière incomplète dans chacune d'elles, et que les maires pourraient ne pas se mettre d'accord sur les questions de nomination ou de suspension.

Les villes qui ont des commissaires et agents de police peuvent souvent se passer de gardes champêtres. Il en est de même des communes dont le territoire est peu étendu. Dans les autres localités, la présence d'un ou de plusieurs gardes champêtres sera presque toujours d'utilité incontestable. Lorsque vous l'aurez constaté, vous devrez engager les municipalités à conserver ou à instituer des gardes champêtres, autant que les besoins de la police rurale l'exigeraient et que les ressources communales le permettraient.

Le législateur de 1884 ne se contente pas de laisser une entière liberté aux communes en ce qui touche l'institution des gardes champêtres. Il rend au maire la nomination de ces agents, que la loi du 18 juillet 1837 (art. 13) lui conférait déjà, mais qui lui avait été enlevée par le décret législatif du 25 mars 1852. L'article 102 de la nouvelle loi municipale ne subordonne pas cette nomination à l'approbation du préfet, comme faisait la loi de 1837; il exige seulement que les gardes champêtres soient agréés et commissionnés par le sous-préfet, ou par le préfet dans l'arron-

Digitized by Google

dissement chef-lieu. Lorsque le préfet ou le sous-préfet n'a pas fait connaître son agrément dans le mois qui suit le jour où il lui a été demandé, il est censé le donner.

Les gardes champêtres, étant officiers de police judiciaire, doivent être assermentés. Ils peuvent être suspendus par le maire pendant un mois. Le préfet a seul le droit de les révoquer.

Le dernier paragraphe de l'article 102 de la loi du 5 avril 1884 ajoute qu'en dehors de leurs fonctions relatives à la police rurale, les gardes champêtres sont chargés non seulement de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale, mais encore de dresser des procès-verbaux pour les constater.

Cette disposition est empruntée à la loi du 24 juillet 1867 (art. 20).

Art. 103. — Personnel chargé du service de la police.

L'article 103 de la loi du 5 avril 1884 a pour objet l'organisation du personnel chargé de la police. Il reproduit les dispositions de la loi du 24 juillet 1867 (art. 23) et de la loi du 20 janvier 1874 (art. 3), sauf quelques modifications. La plus importante consiste en ce que, dans toutes les communes, le maire nomme et suspend les inspecteurs de police, les brigadiers, les sous-brigadiers et les agents de police, tandis qu'il ne les nommait ni ne les suspendait précédemment dans les villes ayant plus de 40,000 habitants.

Les inspecteurs, brigadiers, sous-brigadiers et agents de police ne peuvent, comme sous la législation antérieure, être révoqués que par le préfet. La nouvelle loi maintient au préfet le droit de les agréer dans l'arrondissement chef-lieu. Elle donne le même droit au sous-préfet dans les autres arrondissements.

Art. 104 et 105. — Dispositions spéciales a la ville de Lyon et aux communes de l'agglomération lyonnaise.

La ville de Lyon et les communes qui forment avec elle l'agglomération lyonnaise avaient été soumises par la législation ancienne à un régime exceptionnel, qui plaçait entre les mains du préfet la plus grande partie des pouvoirs municipaux. Bien que des lois plus récentes, et notamment la loi du 21 avril 1881, aient modifié dans une large mesure, pour Lyon surtout, l'ancienne organisation, les municipalités restaient dépouillées d'un certain nombre d'attributions de police municipale sans que ce sacrifice parût suffisamment justifié par les nécessités de l'ordre public.

Le législateur de 1884 s'est donc attaché à faire rentrer, autant que possible, les communes de l'agglomération lyonnaise sous le régime commun, et les seules exceptions qui subsistent sont celles qui découlent, soit de la constitution spéciale de la municipalité de Lyon, soit des pouvoirs de police que le préfet du Rhône continue à exercer dans l'agglomération.

Digitized by Google

Organisation municipale de Lyon.

La ville de Lyon continue à être divisée en six arrondissements municipaux (art. 73). Son conseil municipal se compose de 54 membres (art. 10). Le nombre de ses adjoints est de 17 (art. 73).

Indépendamment des délégations qu'ils peuvent recevoir du maire, conformément à l'article 82, ceux des adjoints qui sont délégués, au nombre de deux, dans chaque arrondissement, ont des attributions spéciales qui comprennent la tenue des registres de l'état civil et les affaires diverses énumérées dans l'article 2 du règlement d'administration publique du 11 juin 1881 (art. 73).

Sous ces réserves, Lyon se trouve, au point de vue de l'organisation municipale, soumis aux mêmes règles que toutes les autres communes.

Police municipale dans les communes de l'agglomération lyonnaise.

Au point de vue de la police, il n'y a plus aujourd'hui aucune distinction à faire entre Lyon et les autres communes de l'agglomération lyonnaise.

L'article 104 modifie la composition de cette agglomération; il retranche des communes qui en faisaient partie celles de Rillieux et de Miribel et y ajoute celles de Sathonay (Ain) et de Pierre-Bénite, section distraite en 1869 de la commune d'Oullins (Rhône).

L'agglomération comprend donc aujourd'hui les communes de Lyon, Caluire-et-Cuire, Oullins, Sainte-Foy, Saint-Rambert, Villeurbanne, Vaulx-en-Velin, Bron, Venissieux et Pierre-Bénite, du département du Rhône, et celle de Sathonay, du département de l'Ain.

Dans toutes ces communes, le préfet du Rhône exerce, en principe, les mêmes attributions que celles qui appartiennent au préfet de police dans les communes suburbaines du département de la Seine, conformément aux arrêtés des consuls des 12 messidor an VIII, 3 brumaire an IX, à la loi du 10 juin 1853 et au décret du 16 octobre 1859.

Mais l'article 105 de la loi du 5 avril 1884 apporte à ce principe une large dérogation en remettant aux maires les pouvoirs de police municipale tels qu'ils sont définis par l'article 97 sous les réserves suivantes :

1° Le préfet du Rhône reste chargé du soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique (§ 2 de l'article 97);

2° Il garde également la mission d'assurer le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements (combinaison des paragraphes 3 de l'article 97 et 2 de l'article 102).

Digitized by Google

En d'autres termes, suivant l'expression du rapporteur de la loi à la Chambre des députés (séance du 29 octobre 1883), les maires de l'agglomération lyonnaise sont, en ce qui concerne la police municipale proprement dite, investis des mêmes pouvoirs que les maires des autres communes de France.

ART. 106, 107, 108 ET 109. — RESPONSABILITÉ CIVILE DES COMMUNES.

La loi du 10 vendémiaire an IV, dont les dispositions, bien que tombées pour partie en désuétude, n'avaient pas été abrogées jusqu'à la loi du 5 avril 1884, avait établi le principe de la responsabilité étendue à la collectivité des habitants d'une commune, lorsqu'il s'agissait de crimes ou délits commis sur son territoire par des attroupements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.

La seule constatation des crimes ou délits commis dans ces circonstances rendait la commune responsable des dégâts et dommages.

La loi du 5 avril a maintenu le principe; mais elle a, dans les articles 106, 107, 108 et 109 consacrés à la matière, singulièrement atténué la rigueur de l'ancienne législation.

L'article 106 déclare les communes responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.

Le maire de toute commune est chargé, par ses attributions de police, du soin de prévenir les attroupements ou rassemblements qui peuvent se former sur le territoire de la commune, et, lorsqu'ils ont lieu, de mettre la force publique en mouvement pour les dissiper; s'il ne remplit pas ce devoir, il est naturel que la responsabilité de la commune soit engagée par la faute ou la négligence de son mandataire élu.

Le paragraphe 2 de l'article 106 règle la procédure à suivre pour le payement des dommages-intérêts dont la commune est responsable. Ces dommages-intérêts doivent être répartis entre tous les habitants domiciliés dans la commune. La répartition est faite en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes.

L'article 107 prévoit le cas où les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes. Chacune d'elles alors est responsable des dégâts et dommages causés dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux.

L'article 108 indique les circonstances dans lesquelles les communes sont affranchies de la responsabilité civile.

D'après le premier paragraphe de cet article, une commune échappe à l'application des articles 106 et 107 lorsqu'elle peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont

Digitized by Google

été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs.

La commune, dans cette hypothèse, est présumée en faute; mais il lui appartient de justifier sa conduite devant les tribunaux, en apportant la preuve qu'elle a pris toutes les mesures nécessaires et rempli les devoirs qui lui incombaient.

Le paragraphe 2 de l'article 108 décide, en outre, que le principe de la responsabilité ne s'applique pas aux communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ou de la force armée, c'est-à-dire aux communes qui, comme Paris et Lyon, ont un service de police indépendant de la municipalité, ou encore aux communes où l'état de siège a été proclamé.

Le paragraphe 3 veut également que les articles 106 et 107 ne soient pas appliqués lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

Enfin, l'article 109 ajoute que la commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs et complices du désordre.

TITRE IV. — DE L'ADMINISTRATION DES COMMUNES.

CHAPITRE Ier. — DES BIENS ET ÉTABLISSEMENTS COMMUNAUX.

ART. 110. — VENTE DE BIENS AUTORISÉE D'OFFICE SUR LA DEMANDE D'UN CRÉANCIER PORTEUR DE TITRES EXÉCUTOIRES.

Les créanciers des communes n'ont pas le droit de recourir contre elles aux voies ordinaires d'exécution. Il leur est interdit de pratiquer des saisies sur les biens communaux, soit mobiliers, soit immobiliers (conseil d'État, avis du 12 août 1807).

Cette interdiction est justifiée par les graves inconvénients qu'il y aurait à permettre à de simples particuliers de venir troubler l'ordre du budget communal approuvé par l'autorité compétente, et arrêter la marche des services municipaux en privant les communes de ressources sans lesquelles ils ne sauraient fonctionner. Toutefois, le législateur ne veut pas que les municipalités abusent de ce privilège. Il arme l'administration supérieure de moyens coercitifs lui donnant la faculté de contraindre les communes à se libérer de leurs dettes, lorsqu'elles disposent ou peuvent disposer de ressources suffisantes. Ces moyens consistent soit en des allocations portées aux budgets des communes débitrices ou en des impositions extraordinaires établies d'office, soit en des ventes autorisées également d'office sur la demande des créanciers porteurs de titres exécutoires. L'administration supérieure apprécie si, en raison des circonstances, elle peut employer de semblables mesures sans compromettre les intérêts généraux des communes, du département ou de l'État, et, dans le cas de l'affirmative, quelle est celle de ces mesures qu'il convient de préférer.

Digitized by Google

L'article 149 de la loi du 5 avril 1884 trace les règles à suivre lorsqu'il s'agit de recourir aux allocations ou aux impositions d'office. L'article 110 a pour objet les aliénations. Il est emprunté à l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837. Il décide que la vente des biens mobiliers ou immobiliers des communes, autres que ceux qui servent à un usage public, peut être autorisée, sur la demande de tout créancier porteur d'un titre exécutoire, par un décret du Président de la République, qui détermine les formes de la vente.

Des doutes pouvaient s'élever, avant la nouvelle loi municipale, sur le point de savoir si le décret de centralisation conférait au préfet le pouvoir d'autoriser une vente de cette nature. Ils ne sauraient se reproduire aujourd'hui.

Vous devrez, dès lors, vous borner à m'adresser des propositions dans le cas où vous seriez saisi d'une demande qui vous paraîtrait susceptible d'être accueillie.

ART. 111. — LIBÉRALITÉS FAITES A LA COMMUNE, A UNE OU PLUSIEURS SECTIONS, A UN OU PLUSIEURS QUARTIERS OU HAMEAUX.

En principe, les délibérations du conseil municipal portant acceptation de dons ou legs faits à la commune, à une ou plusieurs sections, sont exécutoires par elles-mêmes. Elles ne sont subordonnées à l'administration supérieure que lorsqu'il y a soit charges ou conditions, soit réclamations des héritiers, ou lorsque les libéralités sont faites à un hameau ou quartier de la commune qui n'est pas encore à l'état de section ayant la personnalité civile. (Loi du 5 avril 1884, art. 61, 68 et 111.)

L'approbation est donnée par le préfet en conseil de préfecture lorsque les libéralités faites à la commune ou à une section avec charges et conditions ne soulèvent aucune réclamation de la part des personnes qui prétendent avoir droit à la succession de l'auteur des libéralités.

Dans le cas contraire, elle doit émaner d'un décret rendu en conseil d'État (art. 111). Il en est ainsi lorsqu'une réclamation est formée soit contre l'ensemble des libéralités intéressant la commune ou la section et divers établissements publics, soit seulement contre une ou plusieurs des libéralités. Vous aurez également à provoquer un décret quand une convention ou transaction intervient entre les héritiers, la commune ou la section et les établissements intéressés avant qu'il ait été statué par l'autorité supérieure sur l'acceptation des libéralités. Cette transaction ou convention suppose, en effet, une réclamation des prétendants droit à la succession et rend nécessaire une décision présidentielle.

Un décret statuant sur l'ensemble des libéralités est encore nécessaire, même s'il n'y a pas réclamation d'héritiers, lorsqu'une ou plusieurs des délibérations concernent des établissements religieux et que vous n'êtes pas compétent pour en autoriser l'acceptation.

Digitized by Google

Un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique est indispensable dans tous les cas, d'après le dernier paragraphe de l'article 111 de la loi du 5 avril 1884, quand les libéralités sont faites à un hameau ou quartier n'ayant pas le caractère de personne civile. Ce décret doit être précédé non seulement d'un vote du conseil municipal de la commune, mais encore d'une délibération prise par une commission syndicale organisée conformément à l'article 129 de la nouvelle loi municipale.

Cette disposition constitue une innovation importante. En effet, l'acceptation de libéralités dans les circonstances qu'elle prévoit n'a pas seulement pour résultat, quand elle est définitive, d'assurer des avantages plus ou moins considérables à une portion de commune, et parfois à lui imposer des charges, mais encore de la constituer en personne civile, pouvant ultérieurement, en remplissant les formalités légales ou réglementaires, recevoir de nouvelles libéralités, acquérir, transiger ou plaider. Il importait, par conséquent, de faire intervenir préalablement une représentation spéciale de la fraction de commune intéressée et d'exiger une sanction émanant de l'autorité administrative supérieure.

ART. 112. — REFUS D'ACCEPTATION DE DONS OU LEGS.

L'article 112 de la loi du 5 avril 1884 édicte également de nouvelles règles.

Aux termes de l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837, les délibérations du conseil municipal portant refus d'acceptation de dons et legs n'étaient exécutoires qu'en vertu d'une décision du chef de l'Etat. Cette disposition avait été dictée par la crainte que, dans certains cas, le conseil municipal, subissant l'influence des héritiers du donateur ou du testateur, ne sacrifiât à leur intérêt celui de la commune. Le législateur de 1884, voulant restreindre le moins possible la liberté d'action du conseil municipal, a pensé qu'il suffirait de l'inviter à revenir sur le refus qui ne paraîtrait pas justifié, et à n'admettre le refus comme définitif que lorsqu'il aurait déclaré y persister par une seconde délibération.

En pareilles circonstances, monsieur le préfet, vous signalerez, d'une manière spéciale, à l'attention du conseil municipal, les inconvénients qui vous sembleraient devoir résulter, pour la commune, de la privation de biens dont son patrimoine pourrait être accru avantageusement.

Lorsque le don ou le legs est fait à une section de commune, si le conseil municipal est d'avis de le refuser, l'article 112 exige qu'il soit statué par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, à la suite de la délibération d'une commission syndicale élue par les habitants de la section, selon les dispositions de l'article 129. Le décret, dans ce cas, peut autoriser, malgré l'opposition du conseil municipal, l'acceptation de la libéralité.

Digitized by Google

La section se trouve ainsi protégée contre les sentiments de jalousie ou de convoitise qui pourraient amener le conseil municipal à exprimer un refus, afin de la priver d'avantages dont toute la commune ne profiterait pas directement.

ART. 113. — ACCEPTATION DE DONS OU LEGS A TITRE CONSERVATOIRE.

L'article 113 donne au maire le droit d'accepter, à titre conservatoire, les dons ou legs faits à la commune et de former avant l'autorisation toute demande en délivrance.

Le décret du Président de la République, l'arrêté du préfet ou la délibération du conseil municipal qui interviennent ultérieurement, ont effet du jour de l'acceptation.

Ces dispositions, empruntées avec quelques modifications à l'article 48 de la loi du 1er juillet 1837, s'expliquent d'elles-mêmes. Elles permettent au maire d'éviter à la commune la perte de libéralités ou d'intérêts qui pourraient résulter de retards apportés à l'autorisation de l'acceptation.

ART. 114. — CONSTRUCTIONS OU RECONSTRUCTIONS INTÉRESSANT LA COMMUNE. — PLANS ET DEVIS

Le conseil municipal a toujours été appelé, sauf certaines exceptions, à délibérer sur les plans et devis des constructions ou reconstructions intéressant la commune. Ces plans et devis, sous l'empire de la loi du 18 juillet 1837, devaient être soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur quand les prévisions de la dépense s'élevaient à 30,000 francs et à celle du préfet lorsqu'elles étaient moindres. Le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative décida que le préfet statuerait sur les plans et devis des travaux communaux, quel qu'en fût le montant (art. 1er, tableau A, n° 49). La loi du 24 juillet 1867 (art. 1er, n° 3) restreignit à cet égard les pouvoirs du préfet et donna une certaine extension à ceux du conseil municipal. En effet, elle déclara que le conseil municipal réglerait par ses délibérations les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets, plans et devis et autres projets de même nature adoptés dans le même exercice, ne dépasserait pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune, ni, en aucun cas, une somme de 50,000 francs.

La loi du 5 avril 1884 est allée beaucoup plus loin dans la voie des libertés communales. Elle accroît considérablement les pouvoirs du conseil municipal en matière de projets, plans et devis des travaux communaux. Elle veut que les délibérations qu'il prend sur les projets, plans et devis soient en principe exécutoires par elles-mêmes (art. 61 et 114). Elle ne les subordonne à la sanction de l'autorité supérieure, c'est-à-dire, ordinairement, du préfet, que dans les cas exceptionnels prévus soit par l'article 68 (n° 8), soit par les lois spéciales.

Digitized by Google

Il est en outre à remarquer que si, en règle générale, les projets, plans et devis des travaux intéressant la commune ne doivent être mis à exécution que lorsqu'ils sont approuvés par le conseil municipal, cette règle souffre exception, comme le rappelle l'article 114, dans certains cas prévus par les lois spéciales, et notamment lorsqu'il s'agit soit de travaux de la grande ou de la moyenne vicinalité, soit d'ouvrages constituant des dépenses communales obligatoires.

ART. 115. — TRAVAUX ET FOURNITURES A EXÉCUTER PAR ENTREPRISE DANS L'INTÉRÊT DES COMMUNES.

Les travaux et fournitures à exécuter par entreprise dans l'intérêt des communes sont l'objet soit d'une adjudication, soit d'un traité de gré à gré.

L'adjudication avec publicité et concurrence présente des avantages considérables. Elle permet aux communes d'obtenir les prix les moins élevés et les meilleures garanties. Elle a, en outre, pour résultat d'écarter tout soupçon de partialité ou de collusion contre les autorités municipales. Ces considérations ont motivé les dispositions de l'ordonnance du 14 novembre 1837, qui la prescrivent comme règle générale et déterminent les cas exceptionnels où, à raison de circonstances particulières, il peut être traité de gré à gré.

L'article 115 de la loi du 5 avril 1884 maintient implicitement la règle générale en ce qui touche soit les travaux, soit les fournitures, et les exceptions que je viens de rappeler. Il leur donne même un caractère législatif. Il décide que les traités de gré à gré à passer dans les conditions de l'ordonnance du 14 novembre 1837, et qui ont pour objet l'exécution par entreprise de travaux d'ouverture de voies nouvelles publiques et de tous autres travaux communaux, sont approuvés par le préfet si les revenus ordinaires de la commune sont inférieurs à 3 millions et par décret, s'ils atteignent ou dépassent ce chiffre.

L'article 114 ajoute qu'il en est de même des traités portant concession à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente années des grands services municipaux, ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres.

L'article 16 de la loi du 24 juillet 1867 contenait des prescriptions analogues en ce qui concerne les villes ayant trois millions de revenus ou au delà; mais, en dehors de l'ouverture des nouvelles rues, il ne restreignait la compétence du préfet relativement aux traités de gré à gré ayant pour objet les travaux communaux qu'à l'égard de ceux qui concernaient les travaux déclarés d'utilité publique. De plus, il exigeait, dans tous les cas, que le décret portant approbation des traités de gré à gré fût rendu en conseil d'Etat.

Le législateur a pensé que, dans les villes ayant trois millions de revenus ordinaires ou au delà, les travaux non déclarés d'utilité publique pouvaient avoir autant d'importance que ceux qui

Digitized by Google

ont été l'objet d'une pareille déclaration, et que, par suite, il y avait lieu de les entourer de la même garantie. D'un autre côté, les divers travaux de ces villes présentant souvent un caractère d'urgence, il n'a pas cru devoir imposer au gouvernement l'obligation de prendre l'avis du conseil d'État avant de statuer. Il ne lui a pas non plus semblé nécessaire de maintenir cette obligation pour les traités concernant les services municipaux ou les pompes funèbres.

J'ajouterai que ces derniers traités, quand ils interviennent dans les villes ayant 3 millions de revenus ou au delà, doivent, d'après le texte et surtout l'esprit de l'article 114 de la nouvelle loi municipale, être soumis à la sanction du Président de la République, sans qu'il y ait à distinguer s'ils sont conclus de gré à gré ou par voie d'adjudication.

ART. 116, 117 et 118. — OUVRAGES OU INSTITUTIONS INTÉRESSANT PLUSIEURS COMMUNES.

Il arrive souvent que plusieurs communes sont respectivement intéressées à l'exécution et à l'entretien d'ouvrages dont chacune doit profiter, tel qu'un pont destiné à relier leurs rues ou leurs chemins, une digue indispensable pour protéger leurs territoires, un canal nécessaire soit pour assainir ou irriguer les terres comprises dans leurs circonscriptions, soit pour fournir aux habitants l'eau dont ils ont besoin. Elles peuvent également avoir intérêt à réunir leurs ressources pour la fondation de certaines institutions, notamment d'établissements de bienfaisance ou d'écoles professionnelles.

Le législateur de 1837 s'était préoccupé de ces questions. Il avait édicté, en ce qui les concerne, les articles 72 et 73 de la loi du 18 juillet. Elles devaient également appeler l'attention du législateur de 1884. Deux systèmes se présentaient pour les résoudre : l'un consistant à substituer une commission intercommunale aux municipalités pour les délibérations ou les décisions à prendre relativement aux ouvrages ou aux institutions d'intérêt commun; l'autre se bornant à autoriser les conseils municipaux à se concerter sur ces ouvrages ou institutions sous le contrôle de l'administration supérieure, par l'intermédiaire de commissions spéciales qui, choisies par les conseils dans leur sein, se réuniraient en des conférences et prendraient des décisions à soumettre à la ratification de chacun des conseils intéressés. Le législateur de 1884 a donné sa préférence au second système. Il a craint qu'en pareille matière l'intervention d'une commission intercommunale ayant les mêmes pouvoirs que les municipalités ne portât une trop grave atteinte aux prérogatives des conseils municipaux et n'entraînât les communes dans des dépenses excessives. Il a pensé qu'un système analogue à celui adopté pour les départements par la loi du 10 août 1871 (art. 89, 90 et 91) assurerait aux communes d'une manière suffisante les moyens de réaliser les œuvres vraiment utiles auxquelles elles sont intéressées, mais

Digitized by Google

que chacune d'elles, abandonnée à ses propres forces, ne pourrait entreprendre ni entretenir. Tel est l'esprit qui a dicté les articles 116, 117 et 118 de la loi du 5 avril 1884.

J'ajouterai que ces derniers traités, quand ils interviennent dans les villes ayant 3 millions de revenus ou au delà, doivent, d'après le texte et surtout l'esprit de l'article 114 de la nouvelle loi municipale, être soumis à la sanction du Président de la République, sans qu'il y ait à distinguer s'ils sont conclus de gré à gré ou par voie d'adjudication.

Le préfet, dans l'arrondissement chef-lieu, le sous-préfet dans les autres arrondissements, a le droit d'assister à ces conférences.

Les décisions qui y sont prises ne peuvent être mises à exécution qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux. Elles sont en outre subordonnées à la même sanction que les délibérations des conseils municipaux, dans les cas où ces délibérations ne sont exécutoires qu'en vertu de l'approbation résultant d'une loi spéciale, d'un décret du Président de la République, d'un arrêté préfectoral ou de la décision d'une autre autorité.

Aux termes de l'article 46 (n° 23) de la loi du 10 août 1871, le conseil général statue définitivement sur les difficultés élevées au sujet de la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes du département.

Cette disposition, d'après l'article 72 de la loi du 18 juillet 1837, devait s'appliquer sans distinction aux travaux constituant en principe une dépense communale obligatoire et à ceux qui n'avaient pas ce caractère. Aujourd'hui, l'article 72 précité étant abrogé, elle ne sera plus applicable qu'en matière de travaux qui rentrent dans la catégorie des dépenses communales obligatoires et ne tombent pas sous l'application de l'article 163 de la nouvelle loi municipale.

Quand des questions autres que celles prévues par l'article 116 sont mises en discussion dans une conférence intercommunale, l'article 118 vous charge de déclarer la réunion dissoute. Toute délibération qui serait prise après cette déclaration tomberait sous l'application des dispositions et pénalités énoncées à l'article 84 de la loi du 10 août 1871.

Vous devriez dès lors, par un arrêté motivé, déclarer la réunion illégale, prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement et transmettre votre arrêté au procureur général du ressort qui provoquerait, s'il y avait lieu, la condamnation aux peines déterminées par l'article 258 du Code pénal. Les membres condamnés seraient exclus du conseil municipal dont ils feraient partie et inéligibles pendant trois années à partir de la condamnation.

ART. 119. — EMPRUNTS DES HOSPICES, HOPITAUX ET AUTRES ÉTABLISSEMENTS COMMUNAUX.

L'article 110 de la nouvelle loi est la reproduction de l'article 12 de la loi du 24 juillet 1867 concernant les emprunts des hos-

Digitized by Google

pices, hôpitaux et autres établissements charitables communaux. Il décide qu'en cette matière les délibérations des commissions administratives sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, si l'avis du conseil municipal est conforme et si d'ailleurs :

1° La somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement ;

2° Si le remboursement doit être effectué dans un délai de douze ans.

Lorsque l'une de ces deux conditions ne sera pas remplie, l'emprunt devra être autorisé par décret.

Le décret sera rendu en conseil d'État, si l'avis du conseil municipal est contraire à l'emprunt ou s'il s'agit d'un établissement ayant plus de 100,000 francs de revenus.

Enfin une loi sera nécessaire lorsque la somme à emprunter dépassera 500,000 francs, ou lorsque cette somme, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, sera supérieure à 500,000 francs.

Création des bureaux de bienfaisance.

Il est à remarquer, monsieur le préfet, que la loi du 5 avril 1884 n'a pas reproduit l'article 14 de la loi du 24 juillet 1867, aux termes duquel la création des bureaux de bienfaisance était autorisée par les préfets sur l'avis des conseils municipaux.

Cette disposition se trouvant abrogée par l'article 168 de la nouvelle loi, on retombe sous l'empire du décret du 25 mars 1852. Or ce décret, se fondant sur les principes consacrés par l'ancienne législation, notamment les édits de décembre 1666 et d'août 1749, avait décidé que les bureaux de bienfaisance, qui sont de véritables personnes civiles distinctes des communes, bien qu'elles aient avec celles-ci de nombreux points de contact, ne pourraient être créés qu'en vertu d'une autorisation du Gouvernement.

L'autorisation du Président de la République, monsieur le préfet, sera donc désormais indispensable. Pour me mettre en mesure de la provoquer, vous aurez à me soumettre, avec votre avis motivé, la délibération du conseil municipal relative à la fondation du bureau de bienfaisance et un état des ressources destinées à assurer son fonctionnement.

A cette occasion, je dois vous rappeler qu'il est nécessaire, dans l'intérêt même des établissements à créer et pour assurer leur stabilité, d'exiger qu'ils se trouvent pourvus d'une dotation d'au moins 50 francs, soit en immeubles, soit en rentes sur l'État, sans compter les subventions qui peuvent être accordées par les conseils municipaux et les recettes légalement attribuées aux pauvres, telles que le tiers du produit des concessions de terrains dans les cimetières et le droit établi en faveur des indigents à l'entrée des spectacles, bals et concerts, ou les quêtes dans les églises.

Digitized by Google

ART. 120. — CHANGEMENT D'AFFECTATION DES LOCAUX OU OBJETS SOIT IMMOBILIERS, SOIT MOBILIERS, DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS COMMUNAUX.

L'article 120 a établi une règle nouvelle pour le cas où les commissions administratives chargées de la gestion des établissements publics proposeraient, soit de changer en totalité ou en partie l'affectation des locaux ou objets immobiliers ou mobiliers appartenant à ces établissements, dans l'intérêt d'un service public ou privé quelconque, soit de les mettre à la disposition d'un autre établissement ou d'un particulier. Les délibérations des commissions administratives relatives à ces questions ne seront désormais exécutoires qu'après avis du conseil municipal et en vertu d'un décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur.

CHAPITRE II. — DES ACTIONS JUDICIAIRES.

ART. 121 A 131.

Les articles 121 à 131 de la loi du 5 avril 1884 concernent les actions judiciaires à engager ou à soutenir au nom soit des communes, soit des sections de communes. Ils reproduisent les règles édictées par les articles 49 et suivants de la loi du 18 juillet 1837, avec certaines modifications qui les complètent ou les précisent.

L'article 121 de la nouvelle loi municipale pose en principe, comme le faisait l'article 49 de la loi de 1837, que nulle commune ou section de commune ne peut ester en justice sans y être autorisée par le conseil de préfecture, et qu'après tout jugement intervenu elle ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction sans une nouvelle autorisation du même conseil.

Sous l'empire de la loi de 1837, une commune ou section de commune, quelle que fût l'époque à laquelle elle avait sollicité l'autorisation qui lui était nécessaire pour intenter une action judiciaire ou y défendre, ne pouvait régulièrement ester en justice tant qu'elle n'avait pas obtenu formellement cette autorisation.

Au contraire, aujourd'hui, d'après le troisième paragraphe de l'article 121 de la loi du 5 avril 1884, quand le conseil de préfecture n'a pas statué sur une demande en autorisation dans les deux mois qui la suivent, la commune ou section de commune est autorisée à plaider. En pareil cas, par le seul fait de l'expiration du délai de deux mois, le législateur accorde lui-même l'autorisation sollicitée. Il ne veut pas qu'un plus long retard, résultant de circonstances quelconques, puisse empêcher les municipalités d'exercer en temps utile des revendications légitimes ou de défendre efficacement des droits dont l'existence serait incontestable.

Digitized by Google

Les litiges intéressant les communes pourraient cependant être portés, dans des conditions moins favorables, devant les tribunaux judiciaires. Or il est du devoir de l'administration supérieure de prévenir, autant qu'il est en elle, les conséquences regrettables des procès engagés témérairement par les municipalités. Vous devez donc veiller avec le plus grand soin, monsieur le préfet, à ce que le conseil de préfecture, en matière d'autorisation de plaider, statue dans le délai légal, sauf les cas tout à fait exceptionnels de force majeure ou autres qui n'auraient pas permis de réunir en temps utile les éléments indispensables d'information.

L'article 55 de la loi du 18 juillet 1837 décidait que le maire pouvait sans autorisation intenter une action possessoire, ou y défendre et faire tous actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.

L'article 122 de la loi du 5 avril 1884 maintient cette faculté au maire. Il lui reconnaît, en outre, le droit d'interjeter appel de tout jugement ou de se pourvoir en cassation avant d'avoir obtenu une nouvelle autorisation, sans laquelle, toutefois, il ne saurait suivre sur l'appel ou sur le pourvoi. Cette disposition est la consécration de la jurisprudence établie sous la législation antérieure.

La nécessité d'une autorisation souffre une autre exception dans le cas prévu à l'article 154 de la nouvelle loi municipale, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de défendre devant les tribunaux judiciaires aux oppositions formées contre les états dressés pour le recouvrement de recettes municipales.

La jurisprudence admet également qu'une commune ayant gagné son procès en première instance, après avoir été formellement autorisée à ester en justice, n'a pas besoin d'une nouvelle autorisation pour défendre en appel.

Enfin, il est à remarquer que, sous la loi du 5 avril 1884, les communes, pas plus que sous la législation antérieure, n'ont besoin d'aucune autorisation pour plaider devant les juridictions administratives.

D'ailleurs, même dans les divers cas où la commune n'a pas besoin d'être autorisée pour engager une instance soit judiciaire, soit administrative, ou y défendre, le maire ne peut se passer de l'autorisation du conseil municipal. Il lui appartient sans doute de saisir à titre conservatoire, avant cette autorisation, la juridiction compétente, afin d'interrompre les prescriptions ou de prévenir les déchéances; mais, s'il veut suivre sur l'instance, l'autorisation du conseil municipal lui est indispensable, aux termes de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884, comme elle l'était déjà sous l'empire de la loi du 18 juillet 1837 (art. 19).

L'article 123 de la loi du 5 avril 1884 maintient la disposition du troisième paragraphe de l'article 49 de la loi du 18 juillet 1837.

Il reconnaît à tout contribuable inscrit au rôle des contributions directes dans la commune le droit d'exercer à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune ou section et que celle-ci,

Digitized by Google

préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer.

La commune ou section de commune, d'après le troisième paragraphe de l'article 121, est implicitement autorisée par la loi à ester en justice lorsque le conseil de préfecture n'a pas statué au bout de deux mois sur la demande dont elle l'a saisi. Il en est autrement quand il s'agit de la demande d'un contribuable. Elles ne sont pas, par conséquent, applicables au contribuable. En effet, les dispositions du troisième paragraphe de l'article 121 ont été édictées exclusivement en faveur des municipalités. Il ne peut jamais plaider au nom de la commune sans une autorisation formelle du conseil de préfecture ou du conseil d'Etat.

Les articles 124 et 125 de la loi du 5 avril 1884 ont pour objet les actions que les particuliers veulent intenter contre une commune. Ils reproduisent avec certaines modifications les règles tracées par les articles 51 et 52 de la loi du 18 juillet 1837.

L'article 124 veut que l'action intentée contre une commune ne puisse, en principe, être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé du mémoire présenté par le demandeur.

Cette disposition constitue une innovation importante. Le dernier alinéa du même article contient également une innovation qui mérite d'être signalée. Elle consiste en ce que la présentation du mémoire n'interrompra toute prescription ou déchéance qu'autant qu'elle sera suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois.

Aux termes de l'article 125, paragraphe 2, le conseil de préfecture décide si la commune doit être autorisée à plaider. Plusieurs arrêts de la cour de cassation ont refusé de reconnaître au préfet, sous la loi du 18 juillet 1837, le pouvoir de se substituer au maire en vertu de l'article 15 pour défendre à une action judiciaire au nom d'une commune, lorsque le conseil de préfecture autorisait celle-ci à ester en justice, bien que le conseil municipal eût déclaré qu'il n'y avait pas lieu de plaider. Cette jurisprudence ayant parfois empêché l'administration supérieure de faire respecter les droits incontestables d'une commune désertés en faveur de ses adversaires par une municipalité qui obéissait à des considérations d'intérêt personnel ou s'associait à des actes de collusion, le gouvernement crut devoir proposer de rédiger le second paragraphe de l'article 125 de manière à conférer au préfet le droit d'intervenir directement en pareilles circonstances. La Chambre des députés, après avoir adopté d'abord un amendement en ce sens, l'a repoussé d'accord avec le Sénat. Le parlement a craint qu'il ne fût une restriction excessive des libertés dont la nouvelle loi a voulu assurer le développement.

Ainsi, monsieur le préfet, sauf les cas où une loi spéciale vous en donnerait le pouvoir, il ne vous appartient pas plus sous la nouvelle loi municipale qu'il ne vous appartenait antérieurement, d'après la jurisprudence de la cour de cassation, de vous substituer au maire qui refuse, conformément au vote du conseil municipal, de défendre à une action judiciaire au nom de la com-

Digitized by Google

mune, malgré l'autorisation accordée par le conseil de préfecture. Mais il ne vous échappera pas que, si le refus du maire était contraire à la résolution prise par le conseil municipal, il tomberait sous l'application de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884. Vous pourriez alors intervenir en vertu de cet article. D'un autre côté, quand votre intervention directe sera interdite, rien ne s'opposera à ce que vous engagiez un contribuable à remplir les formalités de l'article 123 de la nouvelle loi pour obtenir l'autorisation de faire valoir les droits que la commune négligerait ou refuserait de défendre. Enfin, le ministère public devant prendre des conclusions, d'après l'article 83 du Code de procédure civile, dans les causes concernant les communes, vous pourriez appeler son attention non seulement sur les faits qui ne permettraient pas de considérer comme justifiée l'abstention du conseil municipal, mais encore sur les renseignements ou les titres qui seraient de nature à établir les droits de la commune.

Les articles 126 et 127 de la nouvelle loi ouvrent aux communes, aux sections de communes ou aux contribuables la voie du recours contre les décisions du conseil de préfecture portant refus d'autorisation de plaider. Ils sont empruntés aux articles 53 et 54 de la loi du 18 juillet 1837. Ils les complètent et les précisent. Mais, contrairement à l'article 54 de la loi du 18 juillet 1837, l'article 127 déclare que, si le conseil d'Etat n'a pas statué dans le délai de deux mois qui suit l'enregistrement du pourvoi, la commune est autorisée à ester en justice. Cette disposition est analogue à celle du dernier paragraphe de l'article 121. Il est toutefois à remarquer que, d'après la disposition finale de l'article 127, lorsqu'une commune ou une section de commune, après avoir usé de l'autorisation tacite résultant du silence du conseil d'Etat, succombera ou voudra interjeter appel ou se pourvoir en cassation, elle sera tenue de solliciter une nouvelle autorisation, conformément à l'article 121.

Art. 128, 129, 130, 131.

Les articles 128, 129, 130, 131 ont trait aux procès qui peuvent s'engager soit entre une section et la commune dont elle dépend, soit entre deux sections de la même commune. Ils déterminent le mode d'organisation et de fonctionnement de la commission syndicale qui, en pareil cas, doit représenter chacune des sections intéressées. Ils tracent en outre la marche à suivre pour remplacer les membres du conseil municipal qui ne peuvent prendre part à ses délibérations par suite de leur intérêt à la jouissance des biens et droits revendiqués par une section. Enfin, ils décident que les charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts résultant d'un procès perdu par une commune ne sont pas supportées par la section ou le particulier ayant obtenu gain de cause.

Les dispositions qu'ils édictent sur ces divers objets sont empruntées aux articles 56, 57 et 58 de la loi du 18 juillet 1837.

Digitized by Google

Elles en diffèrent sur quelques points. Elles sont, en outre, plus libérales. En effet, d'après l'article 57 de la loi de 1837, tous les membres du conseil municipal intéressés à la jouissance des biens et droits revendiqués par une section devaient être remplacés dans les délibérations relatives au litige; le remplacement n'est exigé par l'article 130 de la loi du 5 avril 1884 que lorsque le conseil municipal se trouve réduit à moins du tiers par suite de l'abstention des conseillers intéressés. D'un autre côté, aux termes de l'article 56 de la loi de 1837, les membres de la commission syndicale étaient nommés par le préfet; l'article 129 de la loi de 1884 en laisse le choix aux électeurs de la section qui l'habitent et aux personnes qui, sans être portées sur les listes électorales, sont propriétaires fonciers dans la section. L'article 56 de la loi de 1837 laissait au préfet l'appréciation des cas où la commission syndicale devait être constituée. L'article 129 de la nouvelle loi impose au préfet l'obligation de convoquer les électeurs, dans le délai d'un mois, pour nommer la commission syndicale, toutes les fois qu'un tiers des habitants ou des propriétaires de la section lui adresse, à cet effet, une demande motivée sur l'existence d'un droit litigieux à exercer au profit de la section contre la commune ou une section de la commune. Le préfet, sous la nouvelle loi municipale comme sous la législation antérieure, fixe le nombre des membres de la commission syndicale. Il ne pouvait le porter à moins de 3 ni à plus de 5 sous la loi du 18 juillet 1837 (art. 56). Aujourd'hui, d'après l'article 129 de la loi du 5 avril 1884, il lui appartient de le fixer au chiffre qu'il juge convenable, à raison des circonstances.

Lorsqu'il s'agit d'une action à intenter ou à soutenir par une section contre une autre section ne dépendant pas de la même commune ou contre une commune autre que celle dont elle fait partie, aucune commission syndicale ne doit intervenir ; chaque section intéressée est représentée exclusivement par le conseil municipal et le maire de la commune à laquelle elle appartient.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, qu'il n'est pas fait mention des établissements de bienfaisance au chapitre II du titre IV, relatif aux actions judiciaires. On peut dès lors se demander si les articles de ce chapitre doivent leur être appliqués par analogie. Dans le doute possible sur la question de savoir si, en l'absence de dispositions concernant spécialement les établissements de bienfaisance, l'expiration des délais prévus aux articles 121 et 127 suffit à habiliter ces établissements à ester en justice, il conviendra que le conseil de préfecture statue toujours dans le délai de deux mois.

Digitized by Google

CHAPITRE III. — Du budget communal.

1re *Section. — Recettes et Dépenses.*

Art. 132. — Division du budget communal.

L'article 132 de la loi du 5 avril 1884 porte que le budget communal se divise en budget ordinaire et en budget extraordinaire. Bien que cette division ne fût pas prescrite par les lois antérieures, elle existait en fait dans tous les budgets communaux. Dès lors, la rédaction de ces budgets ne devra, jusqu'à nouvel ordre, recevoir aucune modification, et les administrations municipales pourront continuer de se servir des modèles employés jusqu'à ce jour.

Art. 133. — Recettes du budget ordinaire.

L'article 133 énumère les recettes du budget ordinaire. Il reproduit l'article 31 de la loi du 18 juillet 1837 avec certaines modifications ou additions, dont les plus importantes sont celles des paragraphes 5, 6, 7, 9, 13 et des deux derniers alinéas.

Produits des services municipaux affectés aux dépenses ordinaires.

§ 5. L'article 31 de la loi du 18 juillet 1837 (n° 5) faisait figurer au nombre des recettes ordinaires le produit des octrois municipaux.

La nouvelle loi n'apporte en réalité, sur ce point, aucune modification à l'ancienne législation. La loi de 1837, il est vrai, ne spécifiait pas que le produit des octrois municipaux affectés aux dépenses ordinaires devait seul figurer parmi les recettes ordinaires des communes. Mais cette distinction avait toujours été admise dans la pratique.

Droits de place perçus dans les halles, etc.

§ 6. Le paragraphe 6 de la loi du 5 avril 1884 range dans la catégorie des recettes du budget ordinaire le produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment établis.

Le paragraphe est emprunté au paragraphe 6 de l'article 31 de la loi du 18 juillet 1837.

En ce qui concerne les tarifs des droits de place à percevoir dans les halles, foires, marchés, la loi du 24 juillet 1867 (article 1er, § 4) donnait au conseil municipal un pouvoir de règlement quand il y avait accord entre le maire et le conseil. Dans tous les cas, désormais, les délibérations par lesquelles le conseil municipal

Digitized by Google

vote le tarif de ces droits doivent être soumises à votre approbation, aux termes des articles 68 et 69 de la nouvelle loi municipale.

Quant aux taxes d'abatage, leur fixation reste subordonnée à l'application du décret du 1er août 1864. Le tarif devra par conséquent être, selon les cas, homologué comme par le passé par vous ou par décret rendu en conseil d'Etat.

Droits de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports, quais fluviaux et autres lieux publics.

§ 7. Les recettes du budget ordinaire énoncées au paragraphe 7 de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884 consistent dans le produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics.

La perception de ce produit en faveur des communes a été autorisée, pour la première fois, dans la législation moderne, par la loi du 11 frimaire an VII (art. 7). La loi de 1837 (art. 31, n° 7) l'a maintenue. Depuis, les lois annuelles des finances n'ont pas cessé de l'admettre. Elle est consacrée de nouveau par la loi du 5 avril 1884. Elle peut avoir lieu, aujourd'hui, comme sous la législation antérieure, non seulement sur les dépendances de la petite voirie, mais encore sur celles de la grande. Toutefois, relativement aux dépendances de la grande voirie, il y a actuellement des restrictions qui n'existaient pas anciennement. En effet, la loi de finances du 20 décembre 1872 (art. 2) a réservé au profit de l'Etat les redevances à percevoir à titre d'occupation temporaire ou de location des plages et autres parties du domaine public maritime. La loi du 5 avril 1884 (art. 133, n° 7) exclut, en outre, des emplacements dont l'occupation peut donner lieu à la perception de redevances municipales les ports et quais qui ne sont pas fluviaux.

Par suite, ce n'est que dans le cas où l'Etat renoncerait en faveur des communes, dans les ports de mer ou sur les quais maritimes, à percevoir des redevances à titre d'occupation temporaire ou de location que les municipalités pourraient légalement y faire des perceptions de cette nature. Par ports maritimes, d'après l'esprit, sinon d'après le texte de la nouvelle loi, il faut entendre, indépendamment des ports existant sur le rivage de la mer, ceux qui, dans les limites de l'inscription maritime, sont situés au bord d'un fleuve ou d'une rivière où pénètre le flux de la mer. Tels sont les ports de Bordeaux, de Nantes et de Rouen et autres moins importants, mais dans une situation analogue.

Des difficultés se sont élevées, sous la législation antérieure, sur le point de savoir quel est le caractère de l'occupation du domaine public national terrestre ou fluvial à raison de laquelle les communes peuvent être admises à faire les prescriptions de la nature de celles prévues au paragraphe 7 de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884. Le gouvernement crut devoir appeler le

Digitized by Google

conseil d'Etat à se prononcer sur ces difficultés. D'après un avis de principe exprimé par le conseil, le 30 novembre 1882, l'occupation entraînant une emprise du domaine public ou une modification de son assiette ne rentre pas dans la catégorie de celles à raison desquelles un droit de stationnement ou de location peut être perçu par la commune; mais, dans les autres cas, au point de vue de la perception de ce droit, il n'y pas à distinguer si l'occupation est seulement momentanée ou si elle se prolonge plus ou moins longtemps.

En maintenant dans le paragraphe 7 de l'article 133 de la nouvelle loi le mot « location », auquel on avait proposé de substituer une expression qui, dans la pensée des auteurs de la proposition, impliquait l'idée d'une occupation passagère, le législateur a repoussé également toute distinction, en cette matière, entre les occupations momentanées et les occupations d'une certaine durée. Il admet les perceptions municipales pour les secondes, au même titre que pour les premières, lors même qu'elles sont permanentes, comme celles qui résultent d'un dépôt de marchandises dans les ports ou du stationnement de pontons, de bateaux-lavoirs ou de bateaux pour bains sur les fleuves ou rivières. Toutes, d'ailleurs, sont essentiellement précaires, et les autorisations ou permissions dont elles sont l'objet peuvent toujours être retirées par l'administration supérieure dans l'intérêt général de la navigation ou de la circulation.

L'occupation résultant de l'établissement de kiosques qui servent, dans les rues ou sur les places dépendant de la grande voirie, à la publicité ou à la vente de journaux ne doit pas, aux termes de l'avis du 30 novembre 1882, être considérée, par suite de la légèreté des travaux reliant ces édifices au sol, comme une emprise du domaine public ou une modification de son assiette. Elle tombe, dès lors, sous l'application du paragraphe 7 de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884.

Dans tous les cas, il est à remarquer que les perceptions faites au profit de la commune doivent avoir lieu en vertu d'un tarif régulièrement homologué.

Ce tarif est d'abord voté par le conseil municipal; il est ensuite soumis à votre sanction s'il s'agit de droit de stationnement, de place ou de location à percevoir sur les dépendances de la petite voirie ou sur les rivières non navigables ou flottables. A cet égard, le conseil municipal n'a plus le pouvoir de décision propre que lui accordait l'article 1er de la loi du 24 juillet 1867, lorsqu'il y avait accord entre le maire et le conseil. Le législateur a pensé, relativement aux droits dont il est question, comme en ce qui touche les droits perçus dans les halles, foires ou marchés, que la création de semblables redevances exigeait l'intervention de l'administration supérieure pour sauvegarder les divers intérêts qui pourraient être lésés par l'établissement de taxes successives.

Quant aux droits de stationnement, de place ou de location à percevoir sur les dépendances de la grande voirie, comme ils peuvent affecter directement les intérêts généraux de l'Etat, le

Digitized by Google

pouvoir d'en autoriser la création et d'en approuver le tarif n'a pas été décentralisé. Il est exercé par le Président de la République, sur le rapport du ministre de l'intérieur, après avis du ministre des travaux publics, au sujet des droits à percevoir soit sur les rivières navigables ou flottables, soit sur leurs berges. Le ministre de l'intérieur statue lui-même après avoir consulté son collègue, lorsque la perception doit s'opérer sur d'autres dépendances de la grande voirie.

Vous devez, par conséquent, m'adresser avec vos propositions toutes les demandes par lesquelles une commune sollicite l'autorisation de percevoir des droits de stationnement, de place ou de location sur le domaine public national terrestre ou fluvial. Vous veillerez à ce qu'il soit produit, à l'appui de ces demandes, le tarif de perception voté par le conseil municipal, le procès-verbal de l'enquête à laquelle ce tarif aura été soumis dans les formes déterminées par l'instruction ministérielle du 20 mars 1825, les documents faisant connaître la situation financière de la commune et les observations des ingénieurs des ponts et chaussées, au point de vue des intérêts de la circulation et de la navigation.

Vous ne perdrez pas de vue, monsieur le préfet, que les communes ne doivent être autorisées à percevoir des droits de stationnement, de place ou de location sur les dépendances de la petite voirie, comme sur celles de la grande, qu'autant qu'elles ont besoin de se créer des ressources pour subvenir à leurs dépenses ordinaires. D'un autre côté, l'administration a pour devoir de veiller à ce que ces droits soient modérés, afin de ne pas entraver le développement du commerce et de l'industrie. En outre, comme ils représentent, ainsi que les droits de place dans les halles, foires et marchés, le prix de location d'emplacements, elle doit exiger que les uns et les autres soient calculés d'après la superficie de ces emplacements et non à raison de la valeur des objets que l'on y dépose ou que l'on y fait stationner. Enfin, conformément aux dispositions de la loi du 11 frimaire an VII (art. 7) et de la nouvelle loi municipale (art. 98), l'administration supérieure compétente ne doit autoriser l'établissement des droits sur les dépendances de la grande ou de la petite voirie et homologuer le tarif de perception qu'après avoir reconnu qu'il n'en résultera pas de sérieux inconvénients au point de vue des intérêts de la circulation ou de la navigation.

Produit des terrains communaux affectés aux inhumations et des concessions dans les cimetières.

§ 9. Parmi les recettes du budget ordinaire figurent, aux termes de l'article 133, paragraphe 9 de la loi du 5 avril 1884, le produit des terrains communaux affectés aux inhumations et la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières.

Le produit des terrains communaux affectés aux inhumations comprend le produit spontané qui, d'après l'article 136 (n° 4) du

Digitized by Google

décret du 30 décembre 1809, faisait partie des revenus de la fabrique. L'article 168 de la nouvelle loi municipale abroge cette disposition du décret de 1809.

La part revenant aux communes dans le prix des concessions de terrains pour sépultures privées dans les cimetières a été fixée aux deux tiers par l'ordonnance du 6 décembre 1843; l'autre tiers est destiné aux pauvres ou aux établissements de bienfaisance, conformément à l'article 3 de cette ordonnance et à l'article 14 du décret du 23 prairial an XII.

La loi du 24 juillet 1867 (art. 1er, § 6) rangeait au nombre des délibérations celles par lesquelles le conseil municipal vote le tarif des concessions dans les cimetières; elles ne devraient être soumises à la sanction préfectorale qu'en cas de désaccord entre le maire et le conseil. Sous l'empire de la loi du 5 avril 1884, ces délibérations sont toujours subordonnées à l'approbation du préfet.

Taxe de balayage.

§ 13. La règle générale, d'après les règlements locaux ou les anciens usages, est que le balayage des voies publiques en France, à l'intérieur des agglomérations d'habitations, incombe aux propriétaires des fonds riverains, sauf la partie centrale des places, carrefours, avenues ou boulevards, qui doit être balayée par les soins des municipalités.

Les propriétaires ou locataires les représentant remplissent mal, le plus souvent, l'obligation qui leur est ainsi imposée, bien qu'elle soit sanctionnée par le code pénal (art. 471, nos 3 et 15).

Les administrations municipales de beaucoup de villes, afin de mieux assurer le nettoiement des voies publiques intérieures et de ne pas avoir à provoquer de nombreuses poursuites devant les tribunaux de police, font procéder elles-mêmes au balayage dont se trouvent tenus les propriétaires ou locataires. Ordinairement, elles ne se substituent à cet effet aux particuliers qu'autant qu'ils consentent un abonnement dont le tarif a été voté par le conseil municipal et approuvé par le préfet. Le système de l'abonnement facultatif présente, au point de vue de la bonne exécution du balayage, de sérieux avantages sur celui qui consiste à contraindre tous les propriétaires ou locataires à faire le travail auquel ils sont obligés. Il assure plus d'unité, de célérité et de régularité au balayage opéré pour le compte des abonnés; mais il laisse subsister les inconvénients du système contraire, en ce qui touche le balayage des non abonnés. D'un autre côté, l'emploi des machines à balayer, en usage dans certaines villes, se concilie difficilement avec l'abonnement facultatif, car il est à peu près impossible d'arrêter, à chaque instant, l'action des machines rencontrant, sur leur parcours, les sections de rue ou de place qui doivent être balayées par les non abonnés. Aussi arrive-t-il fréquemment que les balayeuses dispensent ceux-ci de leur travail, sans qu'ils aient à payer aucune rémunération. De là une inégalité fâcheuse entre les abonnés et les non abonnés.

La municipalité de Paris, où le système de l'abonnement facul-

Digitized by Google

tatif était pratiqué, voulant obvier aux graves inconvénients qu'il ne pouvait faire disparaître, et atténuer les charges considérables qui en résultaient pour les finances de la ville, demanda que, dans la capitale, l'obligation du balayage cessât d'être une simple prestation en nature rachetable à volonté en argent et fût convertie, d'une manière absolue, en une taxe en numéraire représentant les frais du balayage qu'elle serait chargée d'exécuter d'office pour le compte des particuliers. La demande de l'administration municipale de Paris a été accueillie par une loi du 26 mars 1873.

Aux termes de cette loi, la charge incombant aux propriétaires riverains des voies de Paris livrées à la circulation publique, de balayer, chacun au droit de sa façade sur une largeur égale à la moitié des voies, sans pouvoir dépasser celle de 6 mètres, est convertie en une taxe municipale obligatoire payable en numéraire, suivant un tarif délibéré par le conseil municipal, après enquête, et approuvé par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, tarif qui doit être renouvelé tous les cinq ans. Il n'est pas tenu compte, dans l'établissement de la taxe, de la valeur des propriétés riveraines, mais seulement des nécessités de la circulation, de la salubrité et de la propreté de la voie publique. La taxe ne peut excéder la dépense occasionnée à la ville par le balayage de la superficie à la charge des habitants. Le recouvrement de la taxe a lieu comme en matière de contributions directes. Enfin, elle n'exempte pas les riverains de la voie publique des obligations que leur imposent les règlements de police en temps de neige et de glace[1].

Le ministre de l'intérieur avait proposé d'introduire dans la loi du 26 mars 1873 un article autorisant le gouvernement à déclarer, par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, la nouvelle loi applicable aux villes qui en feraient la demande. L'Assemblée n'admit pas cet article par le motif que les circonstances locales pouvaient exiger des règles différentes de celles édictées pour la capitale. Elle voulut laisser aux villes des départements la faculté d'obtenir, par des lois spéciales, le bénéfice de la loi du 26 mars 1873, avec les modifications que le législateur jugerait opportunes.

La ville de Lyon ayant sollicité ce bénéfice, un projet de loi tendant à le lui accorder fut soumis à l'Assemblée nationale en 1874. Le gouvernement le retira, au mois de mai 1875, en présence d'objections tirées des difficultés assez nombreuses qu'avait soulevées l'exécution de la loi du 26 mars 1873. Mais ces difficultés ne tardèrent pas à disparaître. Depuis plusieurs années, la taxe de balayage à Paris ne donne lieu qu'à un petit nombre de récla-

1. Le tarif de la taxe de balayage perçue à Paris a été homologué pour la première période quinquennale de 1874 à 1878, par les décrets des 24 décembre 1873 et 12 février 1877; pour la période de cinq ans, de 1879 à 1883, par le décret du 4 décembre 1878; pour la période comprenant 1884 à 1888, par le décret du 29 décembre 1883.

Digitized by Google

mations. Les réclamations qui se produisent actuellement ne sont guère motivées que sur des erreurs commises dans l'application du tarif. On reconnaît généralement les avantages du travail dont la taxe est le prix. Aussi les Chambres législatives n'ont-elles pas hésité à autoriser, par la loi du 31 juillet 1880, les villes d'Alger et d'Oran à percevoir une taxe de balayage analogue à celle qui est établie à Paris.

Un nombre considérable de villes de la métropole ont récemment sollicité la même faveur. Le désir qu'elles manifestent à ce sujet est justifié par la nécessité de remédier aux divers inconvénients signalés plus haut. Le balayage de la plupart des voies urbaines livrées à la circulation générale ne saurait être effectué régulièrement, selon les exigences de l'hygiène et de la salubrité, sans être l'objet d'un service public donnant à l'administration municipale la faculté d'y faire procéder d'office pour le compte de tous les propriétaires auxquels il incombe. Ceux-ci, de leur côté, ne pourraient être fondés à se plaindre d'avoir à supporter une taxe représentant seulement les frais du travail dont ils cesseraient d'être chargés. Les bases rationnelles et les conditions équitables d'une pareille taxe seraient, dans presque toutes les villes, les bases et les conditions de la taxe créée par la loi du 26 mars 1873. Dès lors, il serait superflu de faire intervenir le législateur pour statuer sur toutes les demandes des villes en autorisation d'établir une taxe de balayage.

Le gouvernement a pensé que la délégation proposée par un de mes prédécesseurs, en 1873, suffirait. Il a, par suite, présenté, dans le but de l'obtenir, un amendement que le Sénat et la Chambre des députés ont adopté. Cet amendement est devenu le paragraphe 13 de l'article 133 de la nouvelle loi municipale. Il confère au gouvernement le pouvoir d'autoriser, par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, les communes de France ou d'Algérie à établir une taxe de balayage, conformément aux dispositions de la loi du 26 mars 1873.

Il appartient au gouvernement d'exercer ce pouvoir à l'égard non seulement des villes, mais encore des communes moins importantes. Toutefois, il ne vous échappera pas, monsieur le préfet, que généralement l'établissement de la taxe de balayage ne serait justifié et ne présenterait des avantages sérieux que dans les agglomérations considérables d'habitations. Dans les communes rurales, la substitution d'une redevance pécuniaire à une prestation en nature soulèverait de vives et nombreuses réclamations. Il importe d'autant plus de les prévenir, en laissant aux habitants le soin de balayer les rues, que, dans les campagnes, la manière défectueuse dont le balayage peut être exécuté ne saurait ordinairement entraîner de graves inconvénients au point de vue de l'hygiène ou de la salubrité, comme dans les villes.

Les villes elles-mêmes ont parfois des faubourgs, des quartiers ou des rues se détachant plus ou moins du centre des habitations et se trouvant dans des conditions analogues à celles des communes rurales. L'esprit et le texte de la loi me sembleraient admettre, en pareil cas, l'application de la taxe de balayage aux

Digitized by Google

seules voies publiques dont la situation rendrait la mesure opportune ou nécessaire.

Les décrets portant autorisation d'établir la taxe de balayage seront provoqués par le ministre de l'intérieur.

Lorsqu'une municipalité voudra solliciter cette autorisation, les principales formalités qui devront être remplies avant que vous m'adressiez sa demande avec votre avis motivé sont les suivantes :

Il sera procédé à une enquête dans les formes tracées par l'ordonnance du 23 août 1835.

Les pièces du projet sur lequel elle s'ouvrira comprendront notamment le tableau des voies publiques auxquelles il s'agira d'appliquer la taxe de balayage, un plan d'ensemble de la ville ou de la commune sur lequel ces voies seront indiquées par des teintes spéciales, l'état des dépenses que doit occasionner à la ville ou à la commune le balayage qui incombe aux habitants, le tarif d'après lequel la taxe devra être perçue, l'évaluation du produit annuel qu'elle produira, le procès-verbal de la délibération par laquelle le conseil municipal aura voté l'établissement de la taxe et adopté le tarif de perception.

L'enquête terminée, le conseil municipal prendra une nouvelle délibération par laquelle, après avoir discuté les objections ou réclamations qui auraient été formulées contre le projet, il se prononcera définitivement sur la demande à soumettre au gouvernement.

Vous me transmettrez ensuite, en y réunissant vos propositions, toutes les pièces qui auront servi de base à l'information et qui devront être revêtues du visa du commissaire enquêteur, le procès-verbal de l'enquête, l'avis du commissaire enquêteur, la dernière délibération du conseil municipal, l'avertissement ainsi que le certificat prescrit par l'article 2 de l'ordonnance du 23 août 1853 et les autres documents dont la production vous paraîtrait utile.

Contributions, taxes et droits divers. — Centimes pour insuffisance de revenus.

§ 14. Le paragraphe 14 de l'article 133 de la nouvelle loi municipale termine l'énumération des recettes du budget ordinaire, en déclarant qu'elle comprend, indépendamment des recettes indiquées dans les paragraphes qui précèdent, le produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée en faveur des communes.

Le produit de ces contributions, taxes et droits consiste principalement dans celui non seulement des centimes pour insuffisance de revenus, mais encore de la taxe municipale sur les chiens et de la taxe destinée à l'entretien du pavage en vertu d'anciens usages. La législation antérieure est maintenue en ce qui touche ces deux genres de taxes.

Les deux derniers alinéas de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884 édictent les règles de compétence qui doivent être appliquées

Digitized by Google

aujourd'hui en matière d'autorisation de centimes pour insuffisance de revenus.

L'établissement de ces centimes sera autorisé par arrêté du préfet, lorsqu'il s'agira de dépenses obligatoires, et il sera approuvé par décret, dans les autres cas, c'est-à-dire lorsqu'il s'agira de dépenses facultatives.

En ce qui touche cette seconde catégorie d'impositions, vous devrez continuer à m'adresser, en triple expédition, pour les communes dont les revenus ne dépassent pas 100,000 francs, les états exigés par les circulaires des 13 décembre 1842 et 7 août 1846. Quand, au contraire, la perception d'une imposition de cette nature devra être autorisée dans une ville dont les revenus excèdent 100,000 francs, vous aurez à me transmettre, avec vos propositions motivées, tous les documents nécessaires pour me permettre d'apprécier avec exactitude la situation financière de la ville, savoir : les budgets primitif et additionnel, ainsi qu'un relevé présentant, d'après les trois derniers comptes, les recettes et les dépenses communales séparées en ordinaires et extraordinaires.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, qu'en thèse générale une commune dont les revenus dépassent 100,000 francs doit être en mesure de pourvoir au payement de ses dépenses annuelles à l'aide de ses ressources normales et sans recourir à la voie de l'imposition. Dès lors, il importe qu'avant de sanctionner le vote municipal, l'administration supérieure ait sous les yeux les pièces financières que je viens de mentionner.

J'ajouterai que, comme sous l'empire de la législation antérieure, les centimes applicables aux dépenses annuelles obligatoires ou facultatives ne comptent pas dans le nombre des centimes extraordinaires que les conseils municipaux peuvent voter jusqu'à concurrence du minimum fixé par le conseil général.

Art. 134. — Recettes du budget extraordinaire.

L'article 134 de la loi du 5 avril 1884 indique les catégories de recettes du budget extraordinaire. Il reproduit celles qu'énoncait l'article 32 de la loi du 18 juillet 1837. Il y ajoute le produit des taxes ou des surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts.

L'omission qui se trouvait dans la loi de 1837 à cet égard n'était qu'apparente. Elle provenait de ce que le législateur ne s'était alors occupé que des taxes principales qui constituent le fond même du produit de l'octroi.

Suivant la jurisprudence constante du conseil d'État, du ministère des finances et du ministère de l'intérieur, le produit des surtaxes, ainsi que celui des taxes additionnelles et extraordinaires, avait toujours été inscrit au chapitre II du budget. La nouvelle loi ne fait donc que consacrer d'une façon expresse et formelle cette jurisprudence.

Digitized by Google

ART. 135. — DÉPENSES DU BUDGET ORDINAIRE ET DU BUDGET EXTRAORDINAIRE.

L'article 135 de la loi du 5 avril 1884, aux termes duquel les dépenses du budget ordinaire comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale et les dépenses du budget extraordinaire comprennent les dépenses accidentelles ou temporaires qui sont imputées sur les recettes énumérées à l'article 134 ou sur l'excédent des recettes ordinaires, ne figurait pas dans les lois antérieures. Mais, en fait, les dépenses étaient séparées dans les budgets, suivant les règles indiquées dans l'article 135. Cet article, dès lors, ne fait que maintenir l'état des choses existant précédemment.

ART. 136. — DÉPENSES OBLIGATOIRES.

L'article 136 de la loi du 5 avril 1884 fait l'énumération des dépenses communales obligatoires. Il est emprunté à la loi du 18 juillet 1837 (art. 30) et à des lois spéciales. Il contient, en outre, plusieurs paragraphes modifiant ou complétant la législation antérieure. Je bornerai mes observations à ces derniers.

Frais de bureau, d'impression et de conservation des archives.

§ 2. — Le paragraphe 2 comprend au nombre des dépenses obligatoires :

1° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune;

2° Les frais de conservation des archives communales et du *Recueil des actes administratifs* du département;

3° Les frais d'abonnement au *Bulletin des communes*, et pour les communes chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement et de conservation du *Bulletin des lois*.

La loi du 18 juillet 1837 rangeait déjà parmi les dépenses obligatoires les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune.

Les frais de conservation des archives communales et du *Recueil des actes administratifs* de la préfecture pouvaient être considérés comme rentrant dans les frais de bureau; le législateur a cru néanmoins devoir les énumérer spécialement, pour bien marquer l'intérêt qu'il attache à ce que les archives et les collections des documents officiels soient l'objet de soins particuliers.

La loi de 1837 rangeait les frais d'abonnement au *Bulletin des lois* parmi les dépenses obligatoires de toutes les communes. Mais le décret du 12 février 1852 restreignit cette obligation aux communes chefs-lieux de canton et remplaça, pour les autres, le *Bulletin des lois* par le *Moniteur des communes*, feuille officielle ré-

Digitized by Google

digée par les soins et sous la surveillance du ministre de l'intérieur et contenant les lois, les décrets et instructions du gouvernement ou une analyse sommaire de ces divers actes. Le *Moniteur des communes* dura jusqu'en 1871, époque à laquelle le gouvernement, par décret du 27 décembre, créa une publication nouvelle qui prit le nom de *Bulletin des communes*.

La loi du 5 avril, en consacrant le caractère obligatoire de l'abonnement à cette feuille pour les communes qui ne sont pas chefs-lieux de canton, les dispense formellement de s'abonner au *Bulletin des lois*.

Le *Bulletin des communes* paraissant en placards destinés à l'affichage est remplacé chaque semaine par un nouveau numéro, et par suite nécessairement détruit.

Mais le *Bulletin des lois* doit former, aux chefs-lieux de canton, une collection qu'il importe de conserver avec soin, de manière qu'elle puisse toujours être consultée.

Le meilleur mode de conservation sera la reliure par semestre des volumes de la collection.

Frais de recensement de la population.

§ 3. De même que la loi du 18 juillet 1837, l'article 136 de la loi du 5 avril range parmi les dépenses obligatoires les frais du recensement quinquennal de la population.

Frais d'élections.

La loi du 7 août 1850 avait mis les frais de tenue des assemblées électorales à la charge des communes dans lesquelles se fait l'élection. L'article 2 de cette même loi ajoutait : « Ces dépenses seront comprises au nombre de celles qu'énumère l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837. »

La loi du 5 avril n'a donc rien innové sur ce point, mais la disposition relative aux cartes électorales est entièrement nouvelle. Pour donner une sanction à la disposition de l'article 13, qui oblige le maire à délivrer une carte à chaque électeur, l'article 136 a rendu cette dépense obligatoire.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, que la loi ne distingue pas entre les diverses natures d'élections, qu'il s'agisse, soit d'une élection politique, soit d'une élection départementale; en outre, la commune doit subvenir aux frais de tenue de l'assemblée et à ceux des cartes électorales.

Frais des registres de l'état civil.

§ 4. La loi du 18 juillet 1837 classait seulement parmi les dépenses obligatoires des communes les frais des registres de l'état

Digitized by Google

civil et la portion des tables décennales à la charge des communes. La nouvelle loi ajoute à cette énumération la dépense des livrets de famille.

Livrets de famille.

Vous savez, monsieur le préfet, que ce livret, qui doit être remis gratuitement aux conjoints, lors de la célébration du mariage, est destiné à recevoir par extrait les énonciations principales des actes de l'état civil intéressant chaque famille. Il doit être représenté toutes les fois qu'il y aura lieu de faire dresser un acte de naissance ou de décès. A chaque nouvelle déclaration, l'officier de l'état civil appose, à la suite de la mention sommaire consignée sur le livret, sa signature et le cachet de la mairie.

Cette mesure est appelée à rendre d'importants services, car les livrets constituent en quelque sorte un troisième dépôt des actes de l'état civil confié à la garde des intéressés; ils seront une source de renseignements précieux pour le cas où les registres viendraient à être détruits. De plus, en se reportant au livret pour la rédaction de chaque acte nouveau intéressant la famille, on évitera les erreurs qui se glissent trop fréquemment dans l'indication des prénoms ou l'orthographe des noms.

Un tiers des communes avait déjà adopté cette utile institution recommandée par un de mes prédécesseurs[1] et par M. le garde des sceaux[2]. Le législateur de 1884 a voulu la généraliser en la rendant obligatoire pour toutes les communes. Mais la dépense, qui est minime (10 ou 12 centimes par mariage contracté), sera très facilement supportée par les communes.

Pensions communales.

§ 7. La loi du 5 avril, de même que celle de 1837, range parmi les dépenses obligatoires les pensions à la charge de la commune lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées.

Les pensions communales sont de deux sortes : ou bien elles sont concédées sur les caisses tontinières alimentées par les retenues exercées sur les traitements des employés municipaux et par les subventions municipales; ou bien elles sont, en l'absence d'une caisse spéciale de retraites, concédées à d'anciens employés par prélèvement direct sur le budget municipal.

Les pensions régulièrement concédées, de quelque nature qu'elles soient, constituent pour les intéressés un droit acquis et deviennent par suite, pour les communes, une charge obligatoire. Il résulte, en effet, de la discussion de la loi du 18 juillet 1837[3] que

1. Circulaire du 18 mars 1877.
2. Circulaire du 18 novembre 1876.
3. Chambre des pairs, art. 30, § 9.

Digitized by Google

l'obligation s'applique aussi bien aux pensions liquidées sur le budget communal qu'à celles qui sont concédées sur les fonds de retenue; et rien n'indique que le législateur de 1884 ait entendu modifier l'ancienne règle sur ce point.

La liquidation des pensions a lieu conformément aux règlements particuliers des caisses de retraites ou, lorsqu'elles sont concédées directement sur les fonds communaux, conformément aux règles établies par le décret du 4 juillet 1806, qu'un avis du Conseil d'Etat du 17 novembre 1811 a déclarées applicables à la liquidation des pensions municipales.

Les pensions sont concédées par arrêté préfectoral après délibération du conseil municipal (décret du 25 mars 1852, tableau A, 38e).

Quant à la création des caisses de retraites et à la modification de leurs règlements, elles restent soumises à la sanction du gouvernement, conformément au principe d'après lequel aucun établissement ne peut être créé que par l'autorité publique.

Indemnités de logement aux ministres du culte. Grosses réparations aux édifices religieux.

SS 11 et 12. La loi du 5 avril 1884 (art. 136, § 11) comprend, parmi les dépenses obligatoires des communes, l'indemnité de logement aux curés, desservants et ministres des autres cultes salariés par l'Etat, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement, et lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne pourront pourvoir elles-mêmes au payement de cette indemnité.

La nouvelle loi (art. 136, § 12) déclare également obligatoires pour les communes les dépenses des grosses réparations aux édifices communaux, sauf, lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire.

Le législateur ajoute que, s'il y a désaccord entre la fabrique et la commune, lorsque le concours financier de cette dernière est réclamé dans les cas prévus aux paragraphes 11 et 12, il sera statué par décret sur les propositions des ministres de l'intérieur et des cultes.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, que la loi du 5 avril 1884 ne maintient pas au nombre des dépenses obligatoires des communes celles qui étaient comprises au n° 14 de l'article 20 de la loi du 18 juillet 1837, c'est-à-dire les ressources que les communes étaient tenues de fournir aux fabriques et autres administrations préposées aux cultes quand il y avait insuffisance de leurs revenus justifiée par leurs comptes et budgets. Ces dépenses ne sont plus que facultatives pour les communes; il en est de même des dépenses d'entretien des édifices communaux consacrés aux cultes; elles restent à la charge exclusive des administrations préposées aux cultes.

Digitized by Google

En ce qui touche le logement des ministres des cultes et les grosses réparations aux édifices religieux, les paragraphes 11 et 12 de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 consacrent la législation et la jurisprudence antérieures en décidant que c'est seulement à défaut de ressources disponibles des fabriques qu'il sera obligatoire pour les communes de payer une indemnité de logement aux ministres des cultes salariés par l'Etat, s'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement, et d'acquitter les dépenses des grosses réparations des édifices communaux servant aux cultes.

Les fabriques peuvent d'ailleurs employer d'abord leurs revenus aux dépenses justifiées par les exigences du service des cultes et à l'entretien des édifices paroissiaux; l'excédent de leurs revenus disponibles seul doit nécessairement être appliqué aux grosses réparations et à l'indemnité de logement.

Le modèle de budget et de compte en vigueur pour les établissements ecclésiastiques distingue leurs dépenses en obligatoires et facultatives, et leurs ressources disponibles sont celles qui résultent de la différence entre l'ensemble de leurs ressources de toute nature et le total de la première catégorie de dépenses.

Si des difficultés s'élevaient entre des établissements religieux et les communes, à l'occasion du concours de ces dernières réclamé pour les dépenses indiquées aux paragraphes 11 et 12 de l'article 136, vous auriez à m'adresser vos propositions avec toutes les pièces nécessaires à l'appui, pour me mettre à même de préparer, d'accord avec M. le ministre des cultes, le décret qui devrait statuer sur ces difficultés.

Dépenses concernant les cimetières.

§ 13. Aux termes de l'article 136, § 13, sont obligatoires pour les communes les dépenses concernant les cimetières, leur entretien et leur translation, dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique.

Ces dispositions reproduisent celles du paragraphe 17 de l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837. La jurisprudence, s'appuyant sur les articles 36, § 4 du décret du 30 décembre 1809, qui comprenait au nombre des revenus de la fabrique les produits spontanés des lieux de sépulture, et 37, § 4 du même décret, qui la chargeait de l'entretien des cimetières, considérait cette dépense comme devant être acquittée en première ligne par les fabriques et subsidiairement par les communes. Les fabriques en trouvaient la compensation dans la perception des produits spontanés. La loi du 5 avril 1884 attribuant ces produits aux communes par son article 133 et abrogeant, par ses dispositions finales l'article 36, § 4, du décret précité, l'entretien des cimetières cesse d'incomber aux établissements religieux.

Digitized by Google

Frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement.

§ 14. L'article 136, n° 14, de la nouvelle loi municipale range parmi les dépenses communales obligatoires des communes les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement.

L'article 30, n° 18, de la loi du 18 juillet 1837 plaçait déjà au nombre des dépenses auxquelles les communes sont tenues de pourvoir, les frais des plans d'alignement. Le législateur a cru devoir y ajouter ceux qui sont relatifs au nivellement, c'est-à-dire à la détermination, par des chiffres et des signes graphiques, du niveau que présentent ou doivent présenter les voies publiques communales intérieures.

Les plans d'alignement font connaître d'une manière précise la direction, la longueur, la largeur et les limites des rues, places, boulevards, etc. Ils sont ainsi un des moyens les plus efficaces de prévenir et de réprimer les usurpations ou les détériorations du sol des voies intérieures. D'un autre côté, en donnant plus de fixité aux limites de ces voies, ils donnent plus de sécurité aux propriétaires riverains, les laissant exposés à l'arbitraire des autorités locales.

La fixation du niveau assigné aux voies publiques intérieures offre également de sérieux avantages. Elle permet aux municipalités d'entreprendre et d'exécuter, avec des vues d'ensemble, après des études plus approfondies, pour une durée plus considérable et, par suite, à moins de frais, les remblais ou déblais qui peuvent être nécessaires soit pour faciliter la circulation dans les rues ou sur les places, soit pour les assainir. Elle fournit, en outre, des indications précieuses pour l'établissement des accès et des issues des fonds riverains sur les voies publiques. Elle assure à chaque propriétaire le moyen de ne pas voir ses constructions en contre-haut ou en contre-bas du sol d'une rue ou d'une place, le lendemain du jour où il les a élevées au niveau de cette rue ou de cette place.

Le législateur veut donc à juste titre qu'il y ait, surtout dans les communes importantes, à la fois un plan d'alignement des diverses voies publiques intérieures et la détermination officielle des cotes de nivellement de ces voies. Vous devez veiller, monsieur le préfet, à ce que la volonté du législateur à cet égard soit réalisée le plus tôt possible.

Il n'y a pas lieu de provoquer avec la même insistance la détermination du niveau des rues ou places des communes rurales.

Mais, dans toute ville ou commune, quand il s'agira d'un projet d'ouverture, de redressement ou d'élargissement de voie municipale intérieure, vous prescrirez d'y comprendre la fixation non seulement des alignements, mais encore des cotes de nivellement.

Ces deux opérations se complétant l'une l'autre, il suffira tou-

Digitized by Google

iours de faire figurer, avec l'indication des pentes ou des rampes, les cotes de nivellement sur le plan d'alignement, en représentant par des chiffres noirs le niveau actuel, et par des chiffres rouges le niveau futur ou officiel.

L'autorité, compétente pour approuver les plans d'alignement, l'est également pour arrêter les cotes de nivellement. Il lui appartient de statuer, en même temps, sur les uns et sur les autres. Les décisions à prendre en pareille matière rentrent dans vos attributions quand il s'agit de rues ou places faisant partie exclusivement de la voirie urbaine. Il doit être statué par décret lorsque les voies dépendent de la grande voirie. Vous auriez à provoquer une décision du conseil général si elles formaient la traverse d'un chemin vicinal, soit de grande, soit de moyenne communication, et de la commission départementale, si elles étaient le prolongement d'un chemin vicinal ordinaire.

Les formalités d'enquête à remplir avant la fixation des cotes de nivellement sont également les mêmes que celles qui doivent précéder l'homologation des plans d'alignement. J'ajouterai que les deux opérations projetées simultanément peuvent être soumises à une seule enquête portant sur chacune d'elles.

Enfin, toute décision qui arrête les cotes de nivellement doit, comme celle qui homologue un plan d'alignement, être publiée avec celle-ci ou séparément.

Les propriétaires riverains ne peuvent élever des constructions le long de la voie publique qu'après avoir demandé et obtenu l'alignement individuel, c'est-à-dire l'indication des limites de cette voie auxquelles ils doivent se conformer, limites qui sont celles fixées par le plan ou les limites actuelles de la voie, s'il n'existe pas de plan.

Une obligation analogue, avant la promulgation de la loi du 5 avril 1884, n'existait, en ce qui touche les cotes de nivellement, qu'à Paris et dans les villes auxquelles avaient été déclarées applicables les dispositions du décret du 26 mars 1852. Elle continue d'exister dans ces villes comme dans la capitale.

Aujourd'hui, dans les autres communes, lorsque les cotes de nivellement seront régulièrement arrêtées et publiées, les propriétaires riverains qui voudront construire en bordure de la voie publique seront-ils tenus de demander, indépendamment de l'alignement individuel, l'indication des cotes de nivellement et de s'y conformer?

La question me paraît devoir être résolue affirmativement. En effet, il est difficile, sinon impossible, d'admettre que le législateur, en imposant aux communes l'obligation de faire fixer officiellement les cotes de nivellement de leurs rues ou places, n'ait pas entendu obliger, par réciprocité, les propriétaires à demander, avant de construire au bord de la voie publique, l'indication des cotes de nivellement assignées par l'autorité compétente à cette voie et à s'y conformer.

Digitized by Google

Dépenses des conseils de prud'hommes.

§ 15. Ce paragraphe déclare obligatoires les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection, et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures, pour les communes où elles existent.

La loi du 18 juillet 1837 (art. 30, n° 19) mettait les frais et dépenses des conseils de prud'hommes à la charge des seules communes où ils siégeaient. La loi nouvelle répartit équitablement cette dépense entre les diverses communes comprises dans le territoire de la juridiction des conseils.

Dépenses de la voirie vicinale.

§ 18. Les dépenses de la voirie vicinale n'étaient pas l'objet d'une mention spéciale dans la loi du 18 juillet 1837 (article 30). Elles n'en avaient pas moins le caractère de dépenses obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1836, dans les limites déterminées par cette loi. A raison de leur importance, le législateur de 1884 a cru devoir les faire figurer nominativement dans l'énumération de l'article 136, avec la restriction légale qui les concerne.

Dépenses occasionnées par l'application de l'article 85.

§ 20. Vous avez vu plus haut, monsieur le préfet, que la loi nouvelle avait reproduit l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837, qui autorise le préfet à procéder d'office, par lui-même ou par un délégué spécial, à l'accomplissement des actes rentrant dans les fonctions du maire et que celui-ci se refuserait à remplir.

On s'était demandé, sous l'empire de l'ancienne législation, si les frais de délégation pouvaient être mis à la charge de la commune; mais l'administration supérieure avait toujours hésité à autoriser cette imputation, la dépense n'étant pas énumérée parmi celles que la loi déclarait obligatoires pour les communes.

La loi du 5 avril tranche la question. Les dépenses qu'occasionneront les délégations spéciales pourront donc, à l'avenir, être inscrites d'office; mais vous éviterez, autant que possible, monsieur le préfet, d'user de la faculté que vous confère le n° 20 de l'article 136, en désignant, toutes les fois que vous le pourrez, un délégué qui consente à se charger gratuitement de cette mission. Vous rencontrerez facilement ce concours parmi les membres des corps élus, maires ou adjoints des communes voisines, conseillers municipaux, d'arrondissement ou généraux, et ce ne sera qu'en cas de nécessité absolue que vous désignerez

Digitized by Google

un mandataire salarié, pour l'accomplissement d'un acte que la loi a confié à des fonctionnaires dont elle déclare le mandat gratuit (art. 74).

ART. 137, 138 ET 139. — OCTROIS MUNICIPAUX.

La législation antérieure relative aux octrois a été modifiée sur plusieurs points très importants.

D'après la loi du 5 avril, les affaires concernant les octrois peuvent être rangées dans quatre catégories différentes :

1° Certains votes des conseils municipaux ont force exécutoire par eux-mêmes;

2° Quelques délibérations sont exécutoires, sur l'approbation du préfet, dans les conditions de l'article 69 de la loi, mais toutefois après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions;

3° Un troisième ordre de délibérations doit être approuvé par décret du Président de la République rendu en conseil d'Etat, après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions;

4° Enfin, les surtaxes sur les vins, cidres, poirés, hydromels et alcools ne peuvent être autorisées que par une loi.

Dans la première catégorie (délibérations exécutoires par elles-mêmes) figurent les délibérations prononçant la prorogation ou l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans au plus, sous la réserve toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera le maximum déterminé par le tarif général et ne portera que sur les objets compris dans ce tarif (art. 139).

Les délibérations rentrant dans la seconde catégorie, c'est-à-dire exécutoires sur l'approbation du préfet, mais toutefois après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions, sont celles qui concernent la suppression ou la diminution des taxes d'octroi (art. 138).

La troisième catégorie d'affaires relatives aux octrois, sur lesquelles il est statué par des décrets du Président de la République rendus en Conseil d'Etat, après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions, comprend les délibérations municipales concernant :

1° L'établissement des taxes d'octroi;

2° L'augmentation ou la prorogation d'une ou de plusieurs taxes pour une période de plus de cinq ans;

3° Les modifications aux règlements ou aux périmètres existants;

4° L'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local;

5° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe non comprise dans le tarif général;

6° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par le tarif général (art. 137).

Digitized by Google

En ce qui touche les affaires de la première catégorie (délibérations ayant force exécutoire par elles-mêmes), vous n'aurez à m'adresser aucune pièce. Vous vous bornerez à transmettre à la direction générale des contributions indirectes une expédition des délibérations municipales, appuyées des actes de perception.

Quant aux affaires de la seconde catégorie (délibérations exécutoires sur l'approbation du préfet après avis du conseil général ou de la commission départementale), vous ne devrez pas non plus me faire parvenir les dossiers. Mais il importera d'envoyer à la direction générale des contributions indirectes un exemplaire de tarif et du règlement de l'octroi, une copie de l'avis du conseil général ou de la commission départementale et une ampliation de votre arrêté approbatif.

Pour les affaires rangées dans la troisième catégorie et sur lesquelles il est statué par un décret délibéré en Conseil d'Etat, le conseil général, ou, dans l'intervalle des sessions, la commission départementale, n'a plus qu'un simple avis à émettre.

Ces affaires doivent être instruites conformément aux règles suivies jusqu'à ce jour. Vous aurez donc à transmettre, comme par le passé, les dossiers en premier lieu au ministère de l'intérieur.

Ces dossiers, s'il s'agit d'une demande en prorogation, devront comprendre les pièces suivantes :

1° Les délibérations du conseil municipal ;

2° L'avis du conseil général ou de la commission départementale ;

3° Le budget primitif et le budget additionnel de l'exercice courant, ou, à défaut de ce dernier budget, celui de l'année précédente ;

4° Un relevé présentant, d'après les trois derniers comptes administratifs, les recettes et les dépenses communales séparées en ordinaires et extraordinaires ;

5° Un certificat du maire et du receveur municipal faisant connaître :

Les impositions extraordinaires qui peuvent grever la commune avec indication, de leur quotité, de leur durée et de leur objet ;

Les sommes restant dues en capital sur chacun des emprunts non remboursés ;

Les autres dettes communales s'il en existe ;

Enfin, le produit brut et le produit net de l'octroi pendant chacune des trois dernières années ;

6° Un exemplaire du règlement et du tarif en vigueur ;

7° Votre avis motivé en forme d'arrêté.

En cas de demande de revision du tarif, il conviendra d'ajouter à ces documents :

1° Un tableau présentant, en regard l'un de l'autre, le tarif en vigueur et le tarif projeté, avec indication de la différence, en plus ou en moins, de la recette sur chaque article de perception, d'après la moyenne de la consommation pendant les trois dernières années.

Digitized by Google

Les colonnes de ce tableau devront être totalisées.

2° L'énumération des dépenses urgentes ou des travaux dûment autorisés auxquels la commune aurait à pourvoir (cette pièce devra être également produite lorsqu'il s'agira de proroger un tarif comprenant, en sus des taxes principales, des taxes additionnelles ou des surtaxes).

Lorsqu'une commune sollicitera l'extension du périmètre de son octroi, il y aura lieu de fournir en outre :

1° Un plan de la commune indiquant, par des lignes de couleurs différentes, les limites de l'ancien périmètre et celles du périmètre proposé ;

2° Un certificat faisant connaître le nombre des habitants et l'étendue du territoire qu'on se propose de comprendre dans le rayon de la perception, ainsi que l'augmentation de recettes à provenir de l'extension du périmètre ;

3° Enfin, l'avis du représentant de l'autorité militaire, s'il s'agit d'une commune possédant une garnison (circ. du 17 août 1883).

Quant aux affaires relatives aux surtaxes, vous devrez continuer de les instruire comme vous avez fait jusqu'à ce jour.

J'insiste, monsieur le préfet, pour que les demandes relatives aux octrois soient instruites avec le plus grand soin et pour que les dossiers me parviennent, lorsqu'il s'agira de prorogation, au plus tard dans le courant du mois d'août de l'année où l'octroi devra régulièrement prendre fin. Vous veillerez, en outre, à ce que les tarif et règlement portent la mention d'annexe dans les cas prévus par la circulaire ministérielle du 16 mars 1880. Je vous rappellerai que l'omission de cette mention a parfois motivé l'ajournement de certaines affaires soit par le ministère des finances, soit par le conseil d'Etat.

Je dois signaler à votre attention un dernier point :

Lorsque les conseils municipaux sont appelés à se prononcer sur l'établissement, le maintien ou l'élévation de droits d'octroi, il convient qu'ils examinent de quelle somme la commune a besoin pour assurer la marche des services municipaux. Pour se procurer cette somme, le conseil vote les taxes principales d'octroi qui ont un caractère annuel et permanent et dont le produit est inscrit au budget ordinaire de la commune.

Si, après la fixation de ces droits, la commune se trouve dans l'obligation de pourvoir à des dépenses extraordinaires pour l'exécution d'entreprises ou pour le remboursement d'emprunts, le conseil municipal peut voter de nouveaux droits soit au moyen de l'addition d'un ou de plusieurs décimes aux taxes principales, soit à l'aide de taxes extraordinaires frappant d'autres articles. Ces droits ne se confondent pas avec les taxes principales. Le conseil doit en déterminer l'affectation spéciale, et le produit en est porté au budget extraordinaire.

Les opérations concernant, d'une part, les taxes principales, d'autre part, les taxes additionnelles ou extraordinaires, doivent être présentées séparément dans la comptabilité de l'octroi et du receveur municipal. Il est ainsi donné satisfaction aux prescriptions des articles 133 et 134 de la loi du 5 avril 1884, d'après les-

Digitized by Google

quelles le produit des octrois affectés aux dépenses ordinaires figure au budget ordinaire, et celui des taxes additionnelles et surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts, doit être inscrit au budget extraordinaire.

Il ne vous échappera pas, d'ailleurs, que la distinction entre les deux catégories de taxes a une très grande importance, puisque, aux termes de l'article 3 de la loi du 16 juin 1881, le cinquième du produit des taxes ordinaires d'octroi doit être affecté aux dépenses de l'instruction primaire.

Dès lors, le classement au budget ordinaire des recettes d'octroi qui devraient, en réalité, figurer au budget extraordinaire, aurait pour conséquence d'accroître les charges imposées aux communes par cette loi.

Art. 140. — Taxes particulières dues en vertu des lois ou des usages locaux.

L'article 140 de la loi du 5 avril 1884 reproduit purement et simplement les dispositions de la loi du 18 juillet 1837 (art. 44) relatives aux taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires en vertu des lois et usages locaux. Le législateur de 1884 décide, comme le décidait celui de 1837, que ces taxes, telles que celles d'affouage, de pacage ou de pâturage, de pavage ou ayant pour objet l'établissement de trottoirs, sont réparties par une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet, et qu'elles sont perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions directes.

La nécessité de soumettre les délibérations du conseil municipal, en cette matière, à votre sanction, résulte également des dispositions combinées des articles 68 et 69 de la nouvelle loi.

Art. 141, 142, 143. — Impositions extraordinaires et emprunts.

Ces articles apportent des modifications importantes aux règles, posées par les lois des 18 juillet 1837 et 24 juillet 1867, en ce qui concerne les impositions extraordinaires et les emprunts.

L'article 141 reconnaît aux conseils municipaux le droit de régler par un simple vote :

1° Dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général, les contributions extraordinaires n'excédant pas cinq centimes pendant cinq années, pour en appliquer le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale;

2° Les emprunts remboursables en cinq ans sur ces cinq centimes ou sur les ressources ordinaires, quand l'amortissement, dans ce dernier cas, ne dépasse pas trente ans;

3° Trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux

Digitized by Google

chemins vicinaux ordinaires et trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins ruraux reconnus.

Les centimes communaux destinés aux dépenses annuelles obligatoires ou facultatives et les centimes votés en vertu des lois des 21 mai 1836 (chemins vicinaux) et 16 juin 1881 (instruction primaire) et de certaines lois spéciales ne se confondent pas avec les centimes extraordinaires que les conseils municipaux peuvent voter dans la limite du maximum fixé par le conseil général. On ne devra pas non plus considérer comme compris dans ce maximum les centimes affectés par le paragraphe 2 du présent article aux dépenses des chemins vicinaux ordinaires et des chemins ruraux reconnus, ni les centimes qui pourraient être imposés d'office sur la commune par application de l'article 148 de la présente loi.

Aux termes de l'article 142, les conseils municipaux votent, sauf approbation du préfet :

1° Les contributions extraordinaires qui dépasseraient cinq centimes sans excéder le maximum fixé par le conseil général et dont la durée, excédant cinq années, ne serait pas supérieure à trente ans ;

2° Les emprunts remboursables sur les mêmes contributions extraordinaires ou sur les revenus ordinaires dans un délai excédant, pour ce dernier cas, trente ans.

Cet article, monsieur le préfet, vous confère des pouvoirs très étendus. Je vous recommande d'en user avec toute la prudence que réclame l'intérêt bien entendu des communes. Il importe que les emprunts communaux n'aient pour objet que le payement de dépenses d'une nécessité incontestable ; qu'ils soient toujours circonscrits dans les limites modérées et proportionnés surtout aux ressources disponibles, de manière à ne pas obérer les finances de la commune au préjudice des services municipaux essentiels. Il sera prudent qu'à moins de circonstances exceptionnelles, le terme d'amortissement des emprunts n'excède pas vingt-cinq ou trente ans.

Avant d'approuver les votes municipaux relatifs à des impositions extraordinaires ou à des emprunts, vous devrez exiger la production des pièces justificatives des dépenses projetées (plans, devis, mémoires, etc.), ainsi que les documents qui vous seront nécessaires pour constater avec exactitude la situation financière de la commune (budget, relevé des comptes, certificat constatant les charges qui grèvent la commune).

Au nombre des emprunts que vous serez appelé à approuver, il s'en trouvera qui devront être contractés soit auprès de la caisse des écoles, soit auprès de la caisse des chemins vicinaux.

En ce qui touche les premiers, vous ne perdrez pas de vue que les communes devront recevoir l'autorisation préalable du ministre de l'instruction publique (décret du 10 août 1878, art. 4, § 1er).

Quant aux seconds, avant de sanctionner les votes municipaux, vous aurez à me communiquer les pièces de chaque affaire pour

Digitized by Google

que je puisse apprécier si la situation de la caisse vicinale permet d'accueillir les demandes.

L'article 143 forme le complément des articles 141 et 142. Il dispose que toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le conseil général et que tout emprunt remboursable sur cette contribution sont autorisés par décret du Président de la République; que si la contribution est établie pour une durée de plus de trente ans, ou si l'emprunt remboursable sur ressources extraordinaires doit excéder cette durée, le décret est rendu en conseil d'Etat; enfin qu'il est statué par une loi, si la somme à emprunter dépasse un million, ou si, réunie aux chiffres d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépasse un million.

Vous remarquerez, monsieur le préfet, que ce n'est plus, comme sous l'empire de la loi du 24 juillet 1867, d'après le chiffre des revenus communaux qu'est déterminée la nécessité de recourir à l'intervention du conseil d'Etat, mais bien d'après la durée de l'amortissement de l'emprunt.

Quant à la dernière disposition concernant le recours au pouvoir législatif lorsqu'il s'agit d'emprunts dépassant un million, elle n'est que la reproduction de l'article 7, § 3 de la loi du 24 juillet 1867 et le maintien sur ce point de la législation antérieure.

A ce sujet, je vous rappellerai que, d'après la jurisprudence constante du ministère de l'intérieur, du conseil d'Etat et des Chambres législatives, le recours à une loi est nécessaire toutes les fois qu'un emprunt, soit seul, soit réuni aux sommes restant dues sur de précédents emprunts non remboursés, dépasse un million, quelles que soient la nature des ressources affectées au remboursement et la durée de l'amortissement.

Je dois également signaler de nouveau à votre attention les règles posées par la circulaire du 11 mai 1864, en ce qui touche les acquisitions ou engagements à long terme pris par les communes, lesquels doivent être assimilés à des emprunts et autorisés dans les mêmes formes, c'est-à-dire, suivant les cas, par une délibération municipale, un arrêté préfectoral, un décret ou une loi.

Toutes les affaires auxquelles s'applique l'article 143 devront être examinées par l'administration supérieure. Vous aurez donc à m'adresser, pour chacune de ces affaires, les pièces suivantes :

1° Une copie de la délibération par laquelle le conseil municipal a voté l'imposition ou l'emprunt;

S'il s'agit d'un emprunt, la délibération mentionnera le mode et les époques de remboursement;

2° Un certificat du maire faisant connaître le chiffre officiel de la population de la commune et le nombre des membres du conseil municipal en exercice;

3° Le budget primitif et le budget additionnel de la commune pour l'exercice courant. Si ce dernier budget n'est pas encore approuvé, on produira celui de l'exercice précédent. Le chiffre du principal des quatre contributions directes devra être indiqué en tête du budget;

Digitized by Google

4° Un certificat du maire et du receveur municipal constatant :

Toutes les impositions qui peuvent grever la commune, avec l'indication de l'objet auquel elles s'appliquent, de leur durée et de leur quotité, ainsi que de la nature et de la date des actes qui en ont autorisé la perception;

Les sommes restant dues en capital sur chacun des emprunts non encore remboursés, avec mention de la nature et de la date des actes approbatifs de chaque emprunt;

Les autres dettes communales, s'il en existe;

Le montant des fonds de la commune placés au Trésor;

5° Les pièces justificatives de la dépense, telles que mémoires, plans et devis régulièrement dressés;

6° S'il s'agit d'un emprunt, un tableau d'amortissement dudit emprunt, ainsi qu'un état présentant dans trois colonnes distinctes :

Les sommes à payer chaque année, jusqu'à complète libération pour le service des emprunts et dettes antérieurement contractés;

Les ressources extraordinaires affectées annuellement à l'extinction de ce passif;

Enfin les prélèvements à opérer sur les revenus ordinaires pour compléter les annuités d'amortissement.

(Dans le cas où l'emprunt serait remboursable au moyen d'une coupe extraordinaire de bois, il importerait de prendre l'avis de l'administration forestière.)

7° Un relevé présentant, d'après les trois derniers comptes, les recettes et les dépenses communales séparées en ordinaires et en extraordinaires;

8° Votre avis motivé en forme d'arrêté.

Art. 144. — Concours des forêts et bois de l'État aux dépenses des communes.

Aux termes de l'article 4 de la loi du 24 juillet 1867, les forêts et les bois de l'Etat devaient acquitter les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes, dans la proportion de la moitié de leur valeur imposable.

La loi du 5 avril 1884 s'est montrée plus favorable aux communes. En effet, l'article 144 reproduit, sauf la différence de rédaction, l'article 7 de la loi de finances du 8 mai 1869, aux termes duquel les forêts et les bois de l'Etat acquittent les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes, dans la même proportion que les propriétés privées.

Digitized by Google

II^e *Section. — Vote et règlement du budget.*

ART. 145 ET 146.

Les articles 145 et 146 de la loi du 5 avril 1884 maintiennent les règles établies par la législation antérieure, en ce qui touche l'approbation soit des crédits additionnels votés en cours d'exercice, soit des budgets, tant des crédits pour les communes dont le revenu est inférieur à 3 millions que pour les villes dont le revenu atteint ce chiffre. Vous remarquerez toutefois que la loi nouvelle n'a pas reproduit la disposition de celle du 18 juillet 1837, article 34, paragraphe 2, aux termes de laquelle, dans les communes dont le budget est réglé par décret, les crédits supplémentaires pour dépenses urgentes pouvaient être approuvés par le préfet.

D'après la loi du 5 avril 1884, dans les villes dont vous n'êtes pas appelé à régler le budget, tous les crédits sans exception devront être autorisés par décret. Je n'ai pas besoin de vous faire remarquer que, quand il s'agira de pourvoir à des dépenses urgentes, vous aurez à m'adresser, sans retard, les délibérations municipales, pour que je puisse provoquer le décret approbatif des crédits.

ART. 147.

L'article 147 de la loi du 5 avril 1884 concerne le crédit que les conseils municipaux peuvent porter au budget pour les dépenses imprévues. Il modifie sur deux points les dispositions de l'article 37 de la loi du 18 juillet 1837. D'une part, en effet, le législateur ne limite plus au dixième des recettes ordinaires la somme inscrite de ce chef au budget; d'autre part, il n'oblige plus le maire à obtenir l'approbation du préfet ou du sous-préfet pour faire emploi du crédit.

Le dernier paragraphe de l'article ajoute que, dans la première session qui suivra l'ordonnancement de chaque dépense, le maire rendra compte au conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit, et que lesdites pièces demeureront annexées à la délibération.

Cette prescription doit être entendue en ce sens que le maire sera tenu de fournir au conseil municipal les justifications de dépenses qu'il aura ordonnancées. Ces justifications pourront consister en un état détaillé, appuyé de rapports explicatifs soit du maire, soit des chefs de service. Quant aux pièces comptables proprement dites, tels que mémoires, factures ou quittances, elles continueront à être remises au receveur municipal, afin qu'il puisse les produire au juge des comptes, comme les pièces justificatives de toutes les autres dépenses.

Digitized by Google

Art. 148.

L'article 148 reproduit les dispositions des articles 36 et 38 de la loi du 18 juillet 1837, en les mettant en harmonie avec les articles 145 et 147 de la nouvelle loi municipale.

Art. 149.

L'article 149, relatif aux inscriptions et aux impositions d'office, ne fait que maintenir la législation antérieure.

Art. 150.

La première partie de cet article est la reproduction de l'article 35 de la loi du 18 juillet 1837.

Quant à la seconde partie, elle comble une lacune des lois précédentes ; elle prévoit le cas où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement voté et elle ordonne que, dans ce cas, le budget sera établi par le préfet, en conseil de préfecture.

CHAPITRE IV. — De la comptabilité des communes (Art. 151 à 160).

Art. 151.

D'après l'article 151 de la loi du 5 avril 1884, les comptes du maire pour l'exercice clos sont définitivement approuvés par le préfet.

Il s'ensuit que vous aurez à approuver les comptes administratifs de toutes les communes, quel que soit le chiffre de leurs revenus, quand même ce chiffre atteindrait 3 millions.

Vous devrez m'adresser un exemplaire dûment approuvé des comptes des villes dont les revenus sont de 3 millions et au-dessus. La production de cet exemplaire, qui sera conservé dans mes bureaux, est indispensable pour permettre de procéder à l'approbation du budget supplémentaire auquel doivent être reportés les excédents de recettes et les restes à payer de l'exercice précédent.

Art. 152 a 160.

Ces articles ne font que confirmer les règles de comptabilité édictées par les lois actuellement en vigueur.

Digitized by Google

TITRE V. — DES BIENS ET DROITS INDIVIS ENTRE PLUSIEURS COMMUNES.

ART. 161, 162 ET 163.

La loi du 5 avril 1884, dans ses articles 116, 117 et 118, par des dispositions analogues à celles des articles 89, 90 et 91 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, a déterminé les règles à suivre lorsqu'il s'agit de débattre, dans des conférences, les questions d'intérêt commun à deux ou à plusieurs communes sur les objets d'utilité communale les intéressant à la fois.

Ces dispositions seraient presque toujours insuffisantes au cas où les communes possèdent, depuis un temps plus ou moins considérable, des droits ou des biens indivis : par exemple, quand un certain nombre de communes, deux, trois, quatre ou plus, sont copropriétaires à l'état d'indivision d'immeubles, de pacages, etc.

Il serait difficile, sinon impossible, aux municipalités d'administrer directement, d'une manière utile, de pareils biens, même en recourant aux conférences régies par les articles 116, 117 et 118 de la nouvelle loi. Aussi le législateur de 1884, comme celui de 1837, a-t-il pensé qu'il y aurait lieu d'instituer une représentation spéciale pour l'administration de ces biens et l'exécution des travaux qui s'y rattachent.

ART. 161.

Aux termes de l'article 161 de la loi du 5 avril 1884, lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret du Président de la République doit instituer, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. Chacun des conseils élit ensuite, dans son sein, au scrutin secret, le nombre de délégués qui a été déterminé par le décret présidentiel.

Ces dispositions sont la reproduction des deux premiers paragraphes de l'article 70 de la loi de 1837.

Vous ne perdrez pas de vue, monsieur le préfet, que, dans les propositions que vous aurez à m'adresser à ce sujet, vous devrez, pour la fixation du nombre des délégués à attribuer aux communes, tenir compte non du chiffre de la population, mais de l'intérêt que peut avoir chacune des communes dans l'administration des biens indivis, en raison de la part plus ou moins grande qu'elle serait en droit, en cas de partage, de revendiquer dans la propriété de ces biens.

D'après le troisième paragraphe de l'article 161 de la nouvelle loi, la commission syndicale sera présidée par un syndic élu par

Digitized by Google

les délégués et pris parmi eux; elle sera renouvelée après chaque renouvellement des conseils municipaux. Ce paragraphe modifie l'article 71 (§ 1) de la loi de 1837, qui laissait la nomination du syndic à l'autorité préfectorale, tandis que d'après la loi nouvelle le syndic est élu par les délégués.

Le dernier paragraphe de l'article 161 de la loi de 1884 soumet la délibération de la commission syndicale à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux; c'est la reproduction du paragraphe 4 *in fine* de l'article 70 de la loi de 1837.

Art. 162.

Dans l'article 162 de la loi du 5 avril 1884, le législateur définit et limite les attributions de la commission syndicale et de son président. Elles comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent.

Elles sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires en pareille matière. Mais les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions demeurent réservés aux conseils municipaux, qui pourront autoriser le président de la commission à passer les actes qui y sont relatifs.

Ces dispositions précisent le paragraphe 2 de l'article 71 de la loi du 18 juillet 1837. Il en résulte que la commission syndicale et le syndic doivent se borner à administrer les biens et droits indivis, à voter et à surveiller l'exécution des travaux se rattachant exclusivement à ces biens

Quant aux questions de propriété, elles sont absolument réservées aux conseils municipaux et, lorsqu'ils sont d'accord sur la nécessité d'un échange, d'un partage, etc., ils peuvent, pour faciliter l'opération et éviter des lenteurs, substituer aux maires des communes intéressées le président de la commission et autoriser ce dernier à passer les actes.

Art. 163.

Dans l'article 163, la loi du 5 avril prévoit le cas où la commission syndicale peut avoir des dépenses à faire, soit pour l'administration des biens et droits indivis, soit pour l'exécution des travaux se rattachant à la jouissance de ces mêmes biens. Elle règle le mode de répartition de ces dépenses et indique les moyens à prendre quand il y a désaccord entre les conseils municipaux.

Les paragraphes 1 et 2 portent : « La répartition des dépenses votées par les commissions syndicales est faite entre les communes intéressées par les conseils municipaux.

« Leurs délibérations sont soumises à l'approbation du préfet. »

Ces dispositions sont empruntées à l'article 72 de la loi du

Digitized by Google

18 juillet 1837. Vous remarquerez toutefois que, d'après le paragraphe 1er de l'article 161, c'est la commission syndicale qui vote les dépenses relatives à l'administration des biens indivis et à l'exécution des travaux s'y rattachant.

Les conseils municipaux n'ont pas à contester ce vote, pris dans la limite des attributions de la commission syndicale, leur mandataire régulier. Ils ont seulement à établir la part qui doit incomber à chaque commune dans la dépense.

Des propositions peuvent être soumises à ce sujet aux conseils municipaux par la chambre syndicale ou, à défaut, par le préfet.

La loi prévoit le cas de désaccord entre les conseils municipaux sur la répartition de la dépense.

Dans cette hypothèse, l'article 46 (n° 23) de la loi du 10 août 1871 n'est pas applicable.

D'après le paragraphe 3 de l'article 163 de la nouvelle loi municipale, vous aurez à prononcer vous-même, sur l'avis du conseil général, ou, dans l'intervalle des sessions, de la commission départementale. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il sera statué par décret.

La loi du 18 juillet 1837 (art. 72, § 2) contenait une disposition analogue. La loi nouvelle n'a pas maintenu la prescription qui exigeait l'avis préalable des conseils d'arrondissement.

Il est en outre à remarquer qu'elle se contente de l'avis de la commission départementale dans l'intervalle des sessions du conseil général.

Elle a voulu ainsi éviter les lenteurs qui pourraient résulter, pour l'instruction de ces affaires, du laps de temps considérable s'écoulant entre les sessions ordinaires des conseils généraux.

Le paragraphe 4 de l'article 163 de la loi du 5 avril 1884 est rédigé de la même manière que l'article 72 de la loi de 1837. Il décide que la part de la dépense définitivement assignée à chaque commune sera portée d'office aux budgets respectifs, conformément à l'article 149 de la nouvelle loi.

Le législateur considère cette part comme rentrant toujours dans la catégorie des dépenses communales obligatoires. Il a donné par suite à l'autorité supérieure le pouvoir de vaincre la résistance des communes intéressées.

TITRE VI

Art. 164, 165 et 166.

Les articles 164, 165 et 166 appliquent la nouvelle loi municipale à l'Algérie et aux principales colonies, sous certaines réserves et modifications.

Digitized by Google

TITRE VII. — Dispositions générales.

Art. 167.

L'article 167 de la loi du 5 avril porte :

« Les conseils municipaux pourront prononcer la désaffectation totale ou partielle d'immeubles consacrés, en dehors des prescriptions de la loi organique des cultes du 17 germinal an X et des dispositions relatives au culte israélite, soit aux cultes, soit à des services religieux ou à des établissements quelconques ecclésiastiques et civils.

« Ces désaffectations seront prononcées dans la même forme que les affectations. »

Il ressort de la discussion aux Chambres qu'il ne s'agit ni des immeubles concordataires affectés au culte catholique, ni de ceux consacrés aux cultes protestants ou au culte israélite, en vertu des dispositions relatives à ces cultes, ni des immeubles qui, postérieurement au Concordat et à la loi du 18 germinal an X, ont été affectés aux cultes par suite des obligations résultant du Concordat et des lois organiques.

Les conseils municipaux ne sauraient dès lors se prévaloir de l'article 167 pour poursuivre la désaffectation des immeubles compris dans ces diverses catégories.

Vous remarquerez, d'autre part, qu'il n'est pas dérogé par l'article 167 aux prescriptions de l'ordonnance du 3 mars 1825, en ce qui concerne la distraction au profit des communes des parties superflues des presbytères.

Lorsqu'il s'agira d'appliquer l'article 167, il conviendra, pour déterminer la compétence, de se reporter à la procédure suivie lors de l'affectation, les mêmes formalités devant être remplies pour la désaffectation.

Art. 168.

L'article 168 et dernier, en mentionnant la plupart des dispositions législatives ou réglementaires abrogées par la loi du 2 avril 1884, facilite considérablement l'interprétation et l'application de cette loi. Il évite, en effet, les recherches qui auraient dû être faites dans de nombreux textes pour examiner s'ils contenaient des prescriptions échappant à l'abrogation tacite ou implicite. Il prévient, d'un autre côté, les difficultés, les controverses qui se seraient élevées sur le point de savoir si certaines des dispositions qu'il énumère étaient conciliables avec la nouvelle loi ou avaient cessé d'être en vigueur.

Les observations dont m'ont paru susceptibles les diverses parties de la loi du 5 avril 1884, monsieur le préfet, font ressortir l'esprit de liberté et de progrès qui domine l'ensemble de cette

Digitized by Google

loi. La nouvelle loi municipale n'est pas seulement une œuvre de codification d'une importance exceptionnelle, réunissant dans un seul texte les règles fondamentales, précédemment disséminées, de la législation qui régit les communes; elle les complète, les précise, les améliore; elle marque un pas considérable dans la voie des franchises communales; elle ne maintient la tutelle de l'Etat que dans la mesure des exigences impérieuses de la souveraineté nationale, de l'unité de la patrie et des intérêts généraux.

Le législateur de 1884, suivant l'exemple des législateurs qui l'ont précédé, n'a pas hésité à restreindre cette tutelle, dans la conviction que les représentants des communes ne cesseraient de se montrer dignes de la confiance qui en a fait relâcher les liens, et qu'ils ne se départiraient jamais de la prudence et de la sagesse dont ils ont toujours donné des preuves manifestes depuis plus d'un demi-siècle.

Vous avez, monsieur le préfet, une grande tâche à remplir pour l'exécution et l'application de la loi du 5 avril 1884. Vous ne perdrez pas de vue les droits de l'État, les intérêts d'ordre supérieur qui vous sont confiés. Vous ne devrez, dans aucun cas, les laisser péricliter ; mais vous avez en même temps pour devoir de vous efforcer constamment, selon les intentions libérales du législateur, de les concilier avec les droits des corps municipaux, avec les véritables intérêts des communes, pour le plus grand bien de celles-ci, comme pour celui de la société, dont elles ne sont que les éléments.

Mes instructions d'aujourd'hui et celles du 10 avril, qui seront complétées ultérieurement au sujet de la revision des listes électorales, vous guideront dans l'accomplissement de cette tâche. Elles préviendront la plupart des difficultés que vous auriez rencontrées. Elles faciliteront la solution de celles qui se produiront. Si elles ne suffisaient pas pour les aplanir, je vous adresserais, sur votre demande, les explications ou éclaircissements nécessaires.

Je vous envoie la présente circulaire en nombre suffisant pour que vous puissiez en adresser un exemplaire à chacun de MM. les sous-préfets et en conserver trois pour le service de vos bureaux.

Je vous prie de m'en accuser réception.

Recevez, monsieur le préfet, l'assurance de ma considération très distinguée.

Le Ministre de l'Intérieur,

WALDECK-ROUSSEAU.

Digitized by Google

3e Circulaire du 10 août 1890.

Monsieur le Préfet,

La loi du 22 mars 1890, sur les syndicats de communes, a ajouté à la loi municipale un titre VIII, autorisant, en certains cas et dans des conditions déterminées, l'association de plusieurs communes, en vue d'organiser des œuvres d'un intérêt collectif et des services publics, auxquels ni les départements, ni les communes isolées ne pourraient pourvoir.

C'est à cet ordre d'idées que se rattachent les divers projets qui, depuis l'abrogation de la Constitution de l'an III, ont été présentés en vue de donner au canton la personnalité civile.

Mais ces propositions ont été écartées, parce qu'elles offraient l'inconvénient de créer un nouvel organe artificiel, le canton n'étant, en réalité, qu'une simple circonscription judiciaire et n'offrant pas, le plus souvent, des éléments suffisants de vie collective, comme la commune ou le département.

D'autre part, les nouveaux organismes cantonaux auraient enlevé aux êtres moraux, qui ont actuellement une vitalité propre, une partie de leurs attributions, et imposé parfois, sans utilité, l'association à des groupes de communes ayant des affinités et des besoins différents.

La loi nouvelle évite ce double écueil ; elle s'est bornée à autoriser la création des syndicats, mais en les rendant *facultatifs* et en limitant nettement leur sphère d'activité.

Déjà la loi du 5 avril 1884, dans ses articles 116, 117, 161, 162 et 163, autorisait les communes à s'associer pour débattre des questions d'intérêt commun et pour gérer des biens ou des droits indivis. Mais l'expérience a démontré que ces dispositions sont insuffisantes, lorsqu'il s'agit de services qui nécessitent une entente suivie et un effort prolongé ; tels que la création et l'entretien d'établissements d'assistance, d'écoles primaires supérieures, d'enseignement professionnel, industriel ou agricole, de musées, de bibliothèques, etc. C'est spécialement pour pourvoir à ces besoins que la loi du 22 mars 1890 a créé les syndicats de communes, mais cette énumération est loin d'être limitative.

Au fur et à mesure de la constatation de nécessités nouvelles, les syndicats de communes permettront aux initiatives locales d'associer leurs efforts et d'employer au bien commun les bonnes volontés, si nombreuses en notre pays, mais que l'isolement rend trop souvent impuissantes.

Après vous avoir indiqué la pensée générale du législateur, j'examinerai, monsieur le préfet, avec quelque détail, les moyens qu'il a employés pour la réaliser.

Digitized by Google

ART. 169. — CRÉATION ET AUTORISATION DES SYNDICATS.

Cet article détermine : 1° les conditions auxquelles est subordonnée la création d'un syndicat ; 2° les formes dans lesquelles elle est autorisée.

Le syndicat peut être formé, non seulement par des communes d'un même département, mais encore par des communes appartenant à des départements différents, pourvu que ces départements soient limitrophes, condition qui n'est pas exigée pour les communes. Le nombre des départements, pas plus que celui des communes, n'est d'ailleurs limité.

Les conseils municipaux intéressés doivent affirmer leur volonté de s'associer en vue d'une œuvre définie, prendre des délibérations concordantes sur toutes les conditions de l'acte de société, et décider notamment de consacrer à l'entreprise des ressources suffisantes.

Ces engagements, une fois pris, ne pourront être retirés, ni modifiés tant que l'œuvre ne sera pas terminée. On ne saurait, en effet, sans compromettre l'existence des établissements créés sur la foi de ces engagements, permettre à une commune de se retirer de l'association.

Il est indispensable que le caractère du service créé et le mode de réalisation soient nettement déterminés dans les délibérations initiales.

C'est à ce moment, en effet, que le Gouvernement aura à apprécier le caractère d'utilité intercommunale que doivent présenter les syndicats, car, bien que la loi doive être entendue, à cet égard, dans le sens le plus large, on ne saurait reconnaître le caractère d'utilité intercommunale à des œuvres qui poursuivraient, par exemple, un but de propagande politique.

C'est un décret, rendu en Conseil d'État, qui autorise, *s'il y a lieu,* sur la proposition du ministre de l'intérieur, la création du syndicat. Cette disposition réserve le droit de contrôle de l'État, à la tutelle duquel les syndicats communaux restent soumis, comme les communes elles-mêmes.

Le dernier paragraphe de l'article 169 a pour but de faciliter l'accès d'une association déjà créée à de nouvelles communes. Le consentement des communes syndiquées est nécessaire. Cette condition est la conséquence naturelle du principe de l'accord préalable, posé dans la première partie de l'article. Mais un décret simple suffira pour approuver les délibérations prises à cet effet par tous les conseils municipaux intéressés, puisqu'il ne s'agit plus ici de créer un nouvel être moral, mais seulement de lui agréger de nouveaux membres.

Digitized by Google

ART. 170, 172 ET 174. — PERSONNALITÉ CIVILE DES SYNDICATS. — ILS SONT ASSIMILÉS AUX COMMUNES. — LES DÉLIBÉRATIONS DU COMITÉ NE SONT PAS PUBLIQUES.

L'article 170 investit les syndicats de communes de la personnalité civile. C'est là, monsieur le préfet, la disposition fondamentale de la loi ; elle assure à ces associations les moyens d'action nécessaires pour fonctionner utilement.

A la différence des commissions syndicales, prévues par les articles 161 et suivants de la loi du 5 avril 1884, et qui ne peuvent faire que des actes d'administration, les syndicats de communes ont la capacité d'acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit, d'ester en justice, d'échanger et de faire tous autres actes analogues.

Une fois autorisée, l'association est assimilée à un groupe communal. Les lois et règlements concernant la tutelle et la comptabilité des communes lui sont applicables.

De même, les conditions de validité des délibérations du comité, de l'ordre et de la bonne tenue des séances, les conditions d'annulation de ses délibérations, de nullité de droit et de recours sont les mêmes que celles fixées par la loi du 5 avril 1884 pour les conseils municipaux. Je ne puis, sur ce point, que me référer aux instructions contenues dans la circulaire du 15 mai 1884.

Toutefois, les séances du comité ne sont pas publiques.

Si les communes syndiquées font partie de plusieurs départements, le syndicat ressortit à la préfecture du département auquel appartient la commune, siège de l'association, laquelle est fixée par le décret d'institution, sur la proposition des conseils municipaux intéressés.

C'est donc le préfet de ce département qui devra centraliser l'instruction des affaires et me la transmettre avec ses propositions.

ART. 171. — ADMINISTRATION DU SYNDICAT.

L'organe essentiel du syndicat consiste dans un comité administrateur composé, en règle générale, de membres élus par les conseils municipaux des communes associées, à raison de deux délégués pour chacune d'elles.

Toutefois la loi a prévu le cas où les ressources d'un syndicat pourraient être constituées, en partie, soit par des donations de particuliers, soit par des subventions départementales, et il peut alors y avoir intérêt à ce que, en dehors de l'élément municipal, des places soient réservées dans le conseil du syndicat aux représentants du département ou des donateurs. C'est dans ce but que l'article 171, qui règle en principe la composition du comité, contient cette réserve : « A moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution ».

C'est pour des raisons du même ordre que les fonctions de

Digitized by Google

trésorier du syndicat, qui doivent en principe être confiées au receveur municipal de la commune, siège de l'association (art. 172), peuvent être données, par une exception résultant du décret d'institution, à un fonctionnaire spécial, désigné à raison de ses aptitudes ou de son expérience.

CONDITIONS ET MODE D'ÉLECTION DES MEMBRES DU COMITÉ.

Est éligible à la fonction de délégué *tout citoyen* de la commune réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Les délégués pourront donc être choisis en dehors des membres de l'assemblée communale.

Quant au mode de scrutin, l'article 171 reproduit littéralement sur ce point l'article 76 de la loi municipale relatif à l'élection des maires et adjoints.

Il conviendra donc, en cas de difficulté, de se reporter aux règles tracées par la jurisprudence en pareille matière.

Le mandat des délégués du conseil municipal prend fin en même temps que les pouvoirs de l'assemblée qui les a nommés. En cas de suspension, de dissolution du conseil municipal ou de démission de tous les membres en exercice, ce mandat continue jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau conseil.

S'il vient à survenir des vacances pour une cause quelconque, l'assemblée municipale pourvoit au remplacement des délégués dans le délai d'un mois.

Ces dispositions sauvegardent l'intérêt qu'ont les communes à être constamment représentées dans le syndicat.

Les délégués sortants sont rééligibles.

Le dernier paragraphe prévoit le cas où un conseil municipal, après mise en demeure du préfet, négligerait ou refuserait de nommer ses délégués. Les représentants de droit de la commune dans le comité du syndicat sont alors le maire et le premier adjoint.

ART. 173. — MODE DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ.

L'article 173 détermine le mode de fonctionnement du comité, qui tient chaque année deux sessions ordinaires, avant celles du conseil général. Cette dernière assemblée pourra, en effet, être appelée à se prononcer sur les questions qui intéressent le syndicat, notamment pour répondre aux demandes de concours adressées au département.

Lorsqu'une session extraordinaire sera jugée nécessaire, le président devra avertir le préfet trois jours au moins avant la réunion. En effet, le préfet et le sous-préfet ont le droit d'assister aux séances du comité, d'y être entendus, quand ils le demandent, ou de s'y faire représenter.

La loi vous réserve ainsi, monsieur le préfet, la faculté d'intervenir dans les délibérations du comité, notamment pour l'éclairer

Digitized by Google

de vos conseils en faisant ressortir l'illégalité de certaines mesures proposées, si l'association syndicale était tentée de sortir de ses attributions.

Le comité pourra surtout faire appel à votre expérience au sujet de la procédure à suivre pour la prompte solution des affaires ; cette intervention sera particulièrement utile lors des débuts de la nouvelle institution, et je crois inutile de recommander cette partie du service à toute votre sollicitude.

Le président est obligé de convoquer le comité, soit sur la demande de la moitié au moins des membres qui le composent, soit sur l'invitation du préfet.

Certaines circonstances peuvent, en effet, exiger une décision urgente et, si le président ne croyait pas devoir prendre l'initiative de la réunion, la loi lui ferait une obligation de déférer à la demande de convocation formée soit par vous, soit par ses collègues.

En même temps qu'il dirige les délibérations du comité, le président est chargé de l'exécution de ses décisions et représente le syndicat en justice [1].

Art. 175. — Délégations facultatives du comité.

Aux termes de cet article, le comité du syndicat peut choisir soit parmi ses membres, soit en dehors, une commission de surveillance et un ou plusieurs gérants, mais en déterminant l'étendue des mandats qu'il leur confère.

Cette faculté a été accordée aux syndicats par cette raison que les membres du comité prévu à l'article 171 peuvent être trop nombreux ou appartenir à des communes trop éloignées pour qu'il soit possible de réunir le comité aussi souvent qu'il serait besoin. Dans ce cas, la commission de surveillance sera appelée à rendre de réels services, en suppléant le comité pour l'étude des questions urgentes, et pourra se réunir plus souvent que l'assemblée plénière.

Outre l'institution d'une commission de surveillance, le comité peut nommer des gérants qui représentent le président du comité, chargé de l'action exécutive, de même que la commission de surveillance supplée, pour la délibération, le comité lui-même.

Mais la nomination soit de la commission de surveillance, soit des gérants, et la détermination du mandat qui leur est confié, sont soumises à votre approbation.

Vous veillerez donc, monsieur le préfet, à ce que ces délégations se rapportent à des objets compris dans ceux en vue desquels a été créé le syndicat, car, en aucun cas, les délégués

1. La loi ajoute : « sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'article 7 ». Mais il faut lire : « sous réserve des délégations facultatives autorisées par l'article 175 ». — Le projet primitif était une loi spéciale, dont le Sénat a fait un titre supplémentaire de la loi municipale, sans établir de concordance dans le numérotage du renvoi.

Digitized by Google

ne sauraient avoir des attributions plus étendues que leurs commettants. Vous veillerez également à ce que les commissions de surveillance et les gérants se renferment dans la limite du mandat qui leur a été légalement conféré.

La durée des pouvoirs de la commission de surveillance et des gérants ne saurait dépasser celle des pouvoirs du comité lui-même. Mais elle pourra être moindre.

Les gérants sont révoqués dans les formes où ils ont été nommés, c'est-à-dire par le comité et par délibération spéciale revêtue de votre approbation.

Art. 176. — Situation légale des établissements faisant l'objet des syndicats.

L'article 176 détermine la situation légale des établissements faisant l'objet des syndicats. Leur administration est soumise aux règles du droit commun, et notamment à celles qui régissent les établissements créés pour assurer ou faciliter un service public.

L'article 176 spécifie que les établissements faisant l'objet des syndicats sont régis notamment par les lois qui fixent, pour les établissements analogues, la constitution des commissions consultatives ou de surveillance, la composition ou la nomination du personnel, la formation et l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles d'administration intérieure et de comptabilité.

La loi ajoute que le comité exerce, à l'égard de ces établissements, les droits qui appartiennent aux conseils municipaux à l'égard des établissements communaux de même nature.

Les établissements dont parle l'article 176 auront en fait pour la plupart un caractère de bienfaisance. Bien que la loi ait une portée générale et qu'elle s'applique à toutes œuvres, pour lesquelles les communes isolées sont trop faibles ou trop pauvres, il est à présumer que les syndicats de communes se formeront le plus souvent en vue d'assurer aux populations rurales les bienfaits de l'assistance publique. C'était là un des objets spécialement proposés à l'action des syndicats dans les articles de la loi municipale de 1884 votés à cet effet par la Chambre des députés, et dont le Sénat crut alors devoir ajourner l'adoption; c'est la raison d'être principale de la présente loi, la pensée maîtresse qui en a inspiré les dispositions essentielles, ainsi que le fait ressortir l'exposé des motifs. Il importe dès lors de préciser les conditions de fonctionnement du syndicat dans une semblable hypothèse.

La loi ne parle que de « commissions de contrôle et de surveillance »; elle ne fait pas mention de commissions administratives. La gestion des établissements ne sera donc pas confiée à un corps autre que le comité lui-même. Celui-ci pourra se faire assister de citoyens pris en dehors de son sein et qui, à raison de leur

Digitized by Google

compétence et de leurs capacités spéciales, paraîtront aptes à contrôler et à surveiller utilement la marche des services. Mais les commissions ainsi constituées n'auront aucun pouvoir de décision. Les comités exerceront sur les établissements des syndicats les pouvoirs attribués par le droit commun aux conseils municipaux à l'égard des établissements institués par les communes, et qui n'ont pas été détachés pour revêtir une personnalité distincte.

Le dernier paragraphe de l'article porte que, si le syndicat a été constitué dans un but d'assistance publique, le comité pourra décider qu'une même commission administrera les secours, d'une part à domicile, et d'autre part à l'hôpital ou à l'hospice. C'est là une disposition que je dois, monsieur le préfet, signaler à votre attention d'une manière toute particulière : elle contient une innovation qui paraît appelée à produire d'heureux effets.

Dans l'état actuel de notre législation, l'assistance communale, sauf à Paris, comprend deux services distincts qui gèrent deux administrations également distinctes : administration des hospices et administration des bureaux de bienfaisance. On a tenté maintes fois de réunir en une seule les commissions administratives des hospices et du bureau de bienfaisance : la jurisprudence s'y était toujours opposée en se fondant sur la spécialité des attributions des établissements publics. La loi du 22 mars 1890 tempère la rigueur de cette règle par une exception dont les faits démontrent l'utilité. L'enquête, prescrite par mon prédécesseur en 1888, au sujet de la fusion des commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance, a mis en lumière les avantages considérables qui résulteraient de cette fusion, au point de vue d'une organisation méthodique et rationnelle de l'assistance publique, au point de vue d'une utilisation plus efficace des ressources inscrites pour cet objet aux budgets de l'État, des départements et des communes. D'un autre côté, l'enquête a révélé, de la part des commissions administratives, une opposition assez vive contre tout projet de procéder à la fusion par mesure générale. Mais, de même que la présente loi s'abstient d'imposer aux communes l'association syndicale obligatoire, de même l'article 176 se borne à donner au comité du syndicat la faculté de réaliser la réunion des administrations charitables et hospitalières. Il conviendra d'engager les comités de syndicats à user de cette faculté toutes les fois que les circonstances s'y prêteront.

La loi nouvelle ne sépare pas l'idée de liberté de progrès : mais il importe que les dispositions fécondes de la loi ne demeurent pas à l'état de lettre morte ; et il vous appartient, monsieur le préfet, de guider les comités dans la voie des réformes dont l'accès leur est ouvert. Vous répondrez ainsi au vœu émis par le Conseil supérieur de l'Assistance publique dans sa séance du 28 février dernier, et tendant à ce que, dans toutes les communes où il n'existe ni établissement hospitalier, ni bureau de bienfaisance, il soit créé un bureau d'assistance réunissant dans ses mains tous les services d'assistance.

Digitized by Google

ART. 172 ET 177. — DU BUDGET ET DE LA COMPTABILITÉ.

Le budget du syndicat se divisera, comme celui des communes, en budget ordinaire et budget extraordinaire. Il comprendra, en dépense, les allocations diverses destinées soit à la création, soit à l'entretien des établissements ou des services en vue desquels le syndicat aura été constitué.

La loi n'a pas donné la nomenclature des dépenses à inscrire au budget; elle ne pouvait le faire, puisque ces dépenses seront nécessairement variables, suivant la nature de l'œuvre à laquelle le syndicat devra pourvoir.

Quant aux recettes, elles se composeront notamment :

1° De la contribution que les communes syndiquées se seront engagées à fournir pour l'établissement ou le service formant l'objet de l'association ;

2° Du revenu des biens, meubles ou immeubles appartenant au syndicat ;

3° Des sommes qu'il aurait à recevoir des Administrations publiques, des associations ou des particuliers, en échange d'un service rendu;

4° Des subventions de l'État, du département ou des communes;

5° Des souscriptions particulières qui seraient recueillies;

6° Du produit des dons et legs.

La première de ces recettes comporte seule quelques explications.

La somme due par chaque commune pour sa contribution aux charges du syndicat constituera pour elle une dépense obligatoire, alors même que l'œuvre poursuivie par le syndicat n'eût été que facultative pour cette commune, en dehors de l'association. Toutefois, la contribution n'est obligatoire que dans la limite des engagements pris par les conseils municipaux, lors de la constitution du syndicat ou de l admission d'une nouvelle commune à un syndicat antérieurement formé.

Les communes associées pourvoiront au payement de leur contingent, soit au moyen de leurs ressources disponibles, soit à l'aide du produit des 5 centimes spéciaux, que l'article 177 les autorise à s'imposer par addition au principal de leurs contributions directes.

Le voie de ces centimes n'est pas soumis à une autorisation spéciale de l'autorité administrative; l'imposition est perçue en vertu de la délibération qui l'établit et de l'approbation du budget.

La contribution obligatoire des communes aux dépenses du syndicat étant ainsi limitée, le comité d'administration ne peut étendre les services dont il est chargé qu'au moyen des autres ressources de son budget, et notamment des subventions facultatives que les municipalités consentiraient à allouer en dehors de cette contribution.

Parmi les recettes du budget, la loi ne fait pas figurer le pro-

Digitized by Google

duit des emprunts. En principe, cependant, rien ne s'opposerait à ce qu'un syndicat fût autorisé à contracter un emprunt; mais dans la pratique, si le fait se présente, il sera vraisemblablement assez rare, car les syndicats, n'ayant pas la faculté d'établir des impôts à leur profit, ne trouveront guère dans leurs budgets que les ressources nécessaires à l'entretien des œuvres qu'ils auront créées. Quant aux frais de premier établissement de ces œuvres, ils seront prévus dès la constitution du syndicat et, si des emprunts sont nécessaires pour y faire face, ils seront plus facilement contractés par les communes, chacune pour le montant du contingent qu'elle se sera obligée à fournir.

Quoi qu'il en soit, si, dans certaines circonstances, un syndicat se trouvait amené à recourir à l'emprunt, l'opération devrait être votée et autorisée dans les mêmes conditions que les emprunts communaux.

D'après l'article 172, les règles de la comptabilité des communes s'appliquent à la comptabilité des syndicats. Les règles auxquelles cette disposition se réfère sont celles du chapitre IV (articles 151 à 160) de la loi du 5 avril 1884.

Ainsi l'ordonnancement des dépenses est fait par le président du comité d'administration. Le comité délibère sur les comptes qui lui sont présentés par le président et qu'approuve définitivement l'autorité préfectorale.

Les fonctions de receveur du syndicat sont exercées par le redceveur municipal e la commune, siège du syndicat, à moins que le décret d'institution n'ait autorisé une dérogation à cette règle. Dans ce dernier cas, le trésorier, ou receveur spécial, serait nommé par le préfet, sur une liste de trois noms, conformément à l'article 156 de la loi municipale.

Le comptable est chargé seul du payement des dépenses et du recouvrement des recettes. Les titres de recettes doivent lui être transmis par l'intermédiaire du receveur des finances. Toute autre personne qui s'immiscerait, sans droit, dans le maniement des deniers du syndicat serait constituée comptable et obligée de rendre compte de sa gestion, sans préjudice des poursuites dont elle pourrait être l'objet, en vertu du Code pénal, pour usurpation de fonctions.

Les recettes, pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, peuvent être effectuées en vertu d'états dressés par le président du comité, et rendus exécutoires par le sous-préfet. Si des oppositions se produisent, elles sont, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux, jugées comme affaires sommaires; le syndicat peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture.

Les comptes du receveur sont soumis au comité d'administration, qui les arrête, et ils sont apurés soit par le conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des comptes, soit directement par cette haute juridiction, suivant que les revenus ordinaires du syndicat n'excèdent pas 30,000 francs ou sont supérieurs à ce chiffre.

Le comptable, chargé de la gestion financière du syndicat, est

Digitized by Google

soumis aux mêmes responsabilités que les receveurs des communes; il est placé sous la surveillance du receveur des finances de l'arrondissement dans lequel se trouve situé le siège du syndicat et, lorsqu'il réunit à ces fonctions celles de percepteur, sa gestion est garantie par la responsabilité du receveur.

Ces dispositions législatives, que vise l'article 172, seront d'ailleurs complétées par les prescriptions des règlements intervenus pour leur exécution, notamment par le décret du 31 mai 1862 et par l'instruction générale des finances du 20 juin 1859.

L'article 177 contient, en outre, une disposition, aux termes de laquelle les conseils municipaux intéressés ont un droit de contrôle sur la gestion financière du syndicat. Ils doivent recevoir, chaque année, copie du budget et des comptes, ce qui leur permettra de formuler, s'il y a lieu, des observations.

En outre, les conseillers municipaux, individuellement, ont le droit de prendre communication des procès-verbaux des délibérations du comité et de la commission de surveillance. Ils pourront, par ce moyen, apprécier les motifs qui ont décidé ces assemblées à statuer dans tel ou tel sens et exercer ainsi, en connaissance de cause, la mission de contrôle réservée à l'assemblée dont ils font partie.

ART. 178. — EXTENSION ULTÉRIEURE DES ATTRIBUTIONS DU SYNDICAT. FORMES DE L'AUTORISATION.

Les syndicats ne peuvent s'occuper d'autres objets que de ceux prévus dans le décret d'institution. Mais, si des besoins nouveaux viennent à se révéler, le syndicat a la faculté d'organiser des services autres que ceux qui avaient été primitivement prévus, à la condition toutefois que les conseils municipaux des communes associées se mettent d'accord sur cette adjonction. L'extension des attributions du syndicat est autorisée dans la même forme que l'institution, c'est-à-dire par décret rendu en Conseil d'État.

Il n'en est pas de même, ainsi que je vous l'ai fait remarquer, pour l'admission des nouvelles communes dans l'association, cas pour lequel un simple décret suffit.

Là, en effet, il ne s'agit pas de créer ou de développer un être moral, en augmentant sa sphère d'action, mais seulement d'adjoindre au syndicat de nouveaux associés, avec le consentement de tous les autres.

ART. 179. — DURÉE DU SYNDICAT. — CONDITIONS DANS LESQUELLES IL PEUT ÊTRE DISSOUS.

Le syndicat est formé soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution.

Il est dissous par l'expiration du temps pour lequel il a été formé, ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour

Digitized by Google

objet. Dans ces deux cas, la dissolution a lieu de plein droit, aux termes mêmes de la loi. Mais le syndicat peut être encore considéré comme dissous de plein droit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés, c'est-à-dire qu'en cas d'accord *unanime* des contractants, il n'est pas nécessaire qu'un décret intervienne pour prononcer la dissolution.

Les deux premières hypothèses rentrent dans le droit commun en matière de société civile (Code civil, art. 4865, nos 1 et 2). Mais, par dérogation à la règle générale en cette matière, la volonté d'un seul, ou même de plusieurs, de n'être plus en société (*Ibid.*, no 5), ne suffit pas pour entraîner de plein droit la dissolution ; la décision unanime des associés est nécessaire.

La loi prévoit, en outre, le cas de dissolution forcée et indique deux hypothèses :

1° Celle où la majorité des conseils municipaux en font la demande motivée ;

2° La dissolution prononcée d'office.

Dans le premier cas, l'accord unanime, exigé par l'article 169 dans les délibérations initiales des conseils municipaux pour la création du syndicat, et, dans l'article 179, pour la dissolution de plein droit, n'est plus indispensable. Il suffit que la majorité des communes demande à se retirer de l'association.

Mais la demande de dissolution doit être motivée, car il appartient au gouvernement de décider s'il convient de l'accueillir. Il est possible, en effet, que la demande soit provoquée par des dissentiments passagers, et l'intérêt public commanderait alors de maintenir l'association, nonobstant les difficultés accidentelles qu'elle rencontre.

Si cependant la dissolution paraissait s'imposer, un décret simple suffirait.

Il en serait autrement s'il s'agissait de prononcer la dissolution *d'office*.

Le caractère de gravité de cette mesure a paru exiger, non seulement un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, mais encore *conformément* à l'avis du Conseil d'État.

C'est là une garantie sérieuse pour les syndicats ; elle leur assure l'examen attentif des raisons qu'ils pourront opposer à la mesure provoquée contre eux et une sorte de recours juridictionnel préalable.

Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation.

Une disposition analogue a paru inutile pour la dissolution de plein droit, puisqu'en ce cas aucune difficulté ne peut s'élever sur les conditions de la liquidation.

ART. 180.

Cet article applique les dispositions contenues dans le nouveau titre VIII de la loi du 5 avril 1884 à l'Algérie et aux anciennes

Digitized by Google

colonies, sous certaines réserves et modifications indiquées aux articles 164, 165 et 166 de la loi municipale.

Telles sont, monsieur le prrfet, les observations générales qu'il m'a paru utile de vous adresser sur la nouvelle loi, dans l'application de laquelle un rôle important vous est réservé.

En vous conférant le droit d'assister aux séances du comité, de le faire convoquer extraordinairement ; en appliquant, d'autre part, à ses délibérations les règles auxquelles sont soumises les délibérations des conseils municipaux, le législateur vous a confié la double mission de tuteur et de conseil.

Mais votre action peut être plus efficace encore en contribuant à répandre une innovation qui correspond à l'une des tendances les plus marquées et les plus fécondes de notre temps : l'esprit d'association.

Vous aurez souvent à prendre l'initiative de la création de nouveaux syndicats, à en suggérer même l'idée aux citoyens dévoués à la chose publique. Le gouvernement vous saura gré d'agir dans ce sens et de faire connaître à vos administrés les facilités nouvelles mises à leur portée.

Si des difficultés, que je ne prévois pas actuellement, venaient à se présenter, je vous adresserais, sur votre demande, les explications ou éclaircissements que vous jugeriez nécessaires.

Je vous envoie la présente circulaire en nombre suffisant pour que vous puissiez en adresser un exemplaire à chacun de MM. les sous-préfets.

Je vous prie de m'en accuser réception.

Le Ministre de l'Intérieur,

CONSTANS.

Digitized by Google

Digitized by Google

MANUEL POPULAIRE

DU

CONSEILLER MUNICIPAL

COMMENTAIRE DE LA LOI

CHAPITRE PREMIER

Division, réunion et formation de communes.

La loi nouvelle se préoccupe avant tout de favoriser les réunions de communes ou de sections de communes en une seule : la trop grande multiplicité des communes est un des plus importants obstacles au perfectionnement de notre législation. Plus la commune est petite, plus ses ressources sont faibles. Tout le monde a reconnu les inconvénients du fractionnement excessif de la vie municipale et de l'éparpillement de l'action administrative.

C'est là une des causes qui expliquent la situation financière des communes françaises et qui commandent de la ménager.

Il faut donc pousser, non à la division des communes, qui émiette la vie municipale, en rendant plus difficile le recrutement des conseillers, mais à leur réunion qui permettra dans l'avenir de nouvelles extensions de la

Digitized by Google

liberté communale. La loi rend plus difficile la division des communes, et plus facile leur réunion.

Il peut être à la convenance de plusieurs communes, disait déjà l'Assemblée constituante de 1789[1], de se réunir en une municipalité. L'administration doit tendre à provoquer ces réunions et à les multiplier, par tous les moyens qui sont en son pouvoir. C'est par elles qu'un plus grand nombre de citoyens se trouvera lié par un même régime, que l'administration municipale prendra un caractère plus imposant et qu'on obtiendra deux avantages toujours essentiels à acquérir, la simplicité et l'économie.

La loi commence par énumérer les éléments qui composent le corps municipal, c'est-à-dire le conseil municipal, pouvoir législatif de la commune, le maire et les adjoints, pouvoir exécutif (art. 1er). Elle s'occupe successivement des changements de noms et des formalités prescrites, lorsqu'il s'agit de modifier les circonscriptions territoriales.

Le changement de nom d'une commune est décidé par décret du Président de la République sur la demande du conseil municipal, le conseil général consulté et le Conseil d'État entendu (art. 2).

Formalités préliminaires.

Toutes les fois qu'il s'agit de transférer le chef-lieu d'une commune, de réunir plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrit dans les communes inté-

1. Instruction des 16-20 août 1789.

Digitized by Google

ressées une enquête sur le projet en lui-même et sur ses conditions.

Le préfet devra ordonner cette enquête lorsqu'il aura été saisi d'une demande à cet effet, soit par le conseil municipal de l'une des communes intéressées, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la section en question. Il pourra aussi l'ordonner d'office.

Après cette enquête, les conseils municipaux et les conseils d'arrondissement donnent leur avis, et la proposition est soumise au conseil général (art. 3).

Si le projet concerne une section de commune, un arrêté du préfet décidera la création d'une commission syndicale pour cette section, ou pour la section du chef-lieu, si les représentants de la première sont en majorité dans le conseil municipal, et déterminera le nombre des membres de cette commission.

Ils seront élus par les électeurs domiciliés dans la section.

La commission nomme son président. Elle donne son avis sur le projet (art. 4).

Il ne peut être procédé à l'érection d'une commune nouvelle qu'en vertu d'une loi, après avis du conseil général et le Conseil d'État entendu (art. 5).

Les autres modifications à la circonscription territoriale des communes, les suppressions et les réunions de deux ou de plusieurs communes, la désignation des nouveaux chefs-lieux sont réglées de la manière suivante :

Si les changements proposés modifient la circonscription du département, d'un arrondissement ou d'un canton, il est statué par une loi, les conseils généraux et le Conseil d'État entendus.

Dans tous les autres cas, il est statué par décret rendu en Conseil d'État, les conseils généraux entendus.

Digitized by Google

Néanmoins le conseil général statue définitivement, s'il approuve le projet, lorsque les communes ou sections sont situées dans le même canton et que la modification projetée réunit, quant au fond et quant aux conditions de la réalisation, l'adhésion des conseils municipaux et des commissions syndicales intéressées (art. 6).

Règlement des questions de propriété.

Il importe également, pour favoriser les réunions de communes, de donner aux intéressés des garanties sur la jouissance de leurs biens. C'est souvent la crainte de voir leurs intérêts particuliers sacrifiés qui détourne les communes moins populeuses d'accepter leur réunion à des centres plus importants.

La commune réunie à une autre commune peut apporter avec elle trois catégories de biens : ceux qui servent à un usage public; ceux qui donnent lieu à une perception de revenus; ceux qui donnent lieu à une jouissance en nature.

La commune réunie à une autre commune conserve la propriété des biens qui lui appartenaient.

Les habitants de cette commune conservent la jouissance de ceux de ces mêmes biens dont les fruits sont perçus en nature.

Il en est de même de la section réunie à une autre commune pour les biens qui lui appartiennent exclusivement.

Les édifices et autres immeubles servant à un usage public et situés sur le territoire de la commune ou de la section de commune réunie à une autre commune, ou de la section érigée en commune séparée, deviennent la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion, ou de la nouvelle commune.

Digitized by Google

Les actes qui prononcent des réunions ou des distractions de communes en déterminent expressément toutes les autres conditions.

En cas de division, la commune ou la section de commune réunie à une autre commune ou érigée en commune séparée reprend la pleine propriété de tous les biens qu'elle avait apportés (art. 7).

Formalités transitoires.

Il reste enfin à fixer les formalités transitoires nécessitées par la formation de communes nouvelles.

Les dénominations nouvelles qui résultent, soit d'un changement de chef-lieu, soit de la création d'une commune nouvelle, sont fixées par les autorités compétentes pour prendre ces décisions (art. 8).

Dans tous les cas de réunion ou de fractionnement de communes, les conseils municipaux sont dissous de plein droit. Il est procédé immédiatement à des élections nouvelles (art. 9).

Digitized by Google

CHAPITRE II

Formation du conseil municipal.

Le conseil municipal est le pouvoir législatif de la commune. Il exerce, sous le contrôle des électeurs, les attributions qui lui sont conférées par la loi ; il est la délégation du suffrage universel ; il choisit le maire et les adjoints, agents exécutifs responsables devant lui de la bonne gestion des affaires communales.

Nombre des membres du conseil.

Le conseil municipal se compose de 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous.

		Habitants.
De 12	dans celles de	501 à 1.500
De 16	—	1.501 2.500
De 21	—	2.501 3.500
De 23	—	3.501 10.000
De 27	—	10.001 30.000
De 30	—	30.001 40.000
De 32	—	40.001 50.000
De 34	—	50.001 60.000
De 36	—	60.001 et au-dessus.

Dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers sera augmenté de trois par mairie (art. 10).

Digitized by Google

Mode d'élection et sectionnement.

L'élection se fait au scrutin de liste pour toute la commune. Ce mode d'élection est le plus rationnel et le plus sincère, parce qu'il permet de dégager avec le plus de netteté l'opinion moyenne du corps électoral.

Il y a des cas néanmoins où la commune, à raison de sa configuration territoriale, doit être divisée en plusieurs sections afin de donner aux intérêts divers ou opposés une représentation équitable ou proportionnelle.

Mais il faut en pareille matière se garder des abus et se préserver de l'arbitraire. Les partis au pouvoir se sont trop souvent dans le passé servis du sectionnement dans un but politique.

On a cité dans la discussion au Sénat[1] un sectionnement qui ne comprenait que la maison d'un électeur dévoué, celle de son frère et de quelques serviteurs à gages, le tout pour avoir un maire dont on pût dire :

> Sire Jean, premier du nom,
> Fut un maire de renom.
> Ses électeurs bien choisis
> Sont ses parents, ses amis.

Une loi républicaine faite non dans un intérêt de parti, mais pour garantir la sincérité du vote, ne saurait entourer le sectionnement de trop de précautions. Tel est l'objet des dispositions suivantes :

L'élection des membres du conseil municipal a lieu au scrutin de liste pour toute la commune.

Néanmoins, la commune peut être divisée en sections électorales, dont chacune élit un nombre de conseillers

1. Discours de M. Gazagne, 28 février 1884.

Digitized by Google

proportionné au chiffre des électeurs inscrits, mais seulement dans les deux cas suivants :

1° Quand elle se compose de plusieurs agglomérations d'habitants distinctes et séparées; dans ce cas, aucune section ne peut avoir moins de deux conseillers à élire;

2° Quand la population agglomérée de la commune est supérieure à 10,000 habitants. Dans ce cas, la section ne peut être formée de fractions de territoire appartenant à des cantons ou à des arrondissements municipaux différents. Les fractions de territoire ayant des biens propres ne peuvent être divisées entre plusieurs sections électorales.

Aucune de ces sections ne peut avoir moins de quatre conseillers à élire. Dans tous les cas où le sectionnement est autorisé, chaque section doit être composée de territoires contigus (art. 11) [1].

La loi nouvelle conserve au conseil général le droit de décider des sectionnements; mais elle entoure ses décisions de formalités tutélaires nouvelles qui les portent à la

---

1. Les élections d'une commune dont la division en sections a été ordonnée par le conseil général doivent être annulées lorsque, d'après le nombre des électeurs d'une des sections, cette section n'a pas droit à élire deux conseillers au moins. (*Conseil d'État*, 7 août 1885, 7 janvier 1887, 18 novembre 1887.)

Pour la répartition entre chaque section, il devra être tenu compte des pensionnaires d'un hospice, bien qu'ils ne comptent pas pour déterminer la population municipale. (*Conseil d'État*, 3 août 1889.)

Lorsque, par suite de la diminution du nombre des électeurs d'une section survenue postérieurement au sectionnement opéré par le conseil général, le nombre des membres du conseil municipal afférent à cette section est réduit à moins de deux, le sectionnement devient irrégulier et les opérations auxquelles il est procédé pour la nomination d'un conseiller municipal doivent être annulées. (*Conseil d'État*, 29 mars 1889; de Tillay.)

Le projet de sectionnement soumis à l'enquête entre la session d'avril et la session d'août, s'il est ultérieurement modifié par le conseil général quant au nombre des sections, constitue une proposition nouvelle qui doit être soumise à une nouvelle enquête. (*Avis du Conseil d'État* des 27 octobre et 4 novembre 1890.)

Digitized by Google

connaissance des électeurs et qui assurent leur contrôle.

Le sectionnement est fait par le conseil général, sur l'initiative soit d'un de ses membres, soit du préfet, soit du conseil municipal ou d'électeurs de la commune intéressée.

Aucune décision en matière de sectionnement ne peut être prise qu'après avoir été demandée avant la session d'avril ou au cours de cette session au plus tard. Dans l'intervalle entre la session d'avril et la session d'août, une enquête est ouverte à la mairie de la commune intéressée, et le conseil municipal est consulté par les soins du préfet.

Chaque année, ces formalités étant observées, le conseil général, dans sa session d'août, prononce sur les projets dont il est saisi. Les sectionnements ainsi opérés subsistent jusqu'à une nouvelle décision. Le tableau de ces opérations est dressé chaque année par le conseil général dans sa session d'août. Ce tableau sert pour les élections intégrales à faire dans l'année. Il est publié dans les communes intéressées avant la convocation des électeurs par les soins du préfet, qui détermine, d'après le chiffre des électeurs inscrits dans chaque section, le nombre des conseillers que la loi lui attribue. Le sectionnement adopté par le conseil général est représenté par un plan déposé à la préfecture et à la mairie de la commune intéressée. Tout électeur peut le consulter et en prendre copie.

Avis de ce dernier dépôt est donné aux intéressés par voie d'affiche à la porte de la mairie.

Dans les colonies[1], toute demande ou proposition de sectionnement doit être faite trois mois au moins avant

1. La loi ne s'applique, dans des conditions que nous verrons plus loin, qu'à l'Algérie et aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

Digitized by Google

l'ouverture de la session ordinaire du conseil général. Elle est instruite par les soins du directeur de l'intérieur dans les formes indiquées ci-dessus.

Les demandes et propositions, les délibérations des conseils municipaux et les procès-verbaux d'enquête sont remis au conseil général à l'ouverture de la session (art. 12). Par une disposition transitoire et à raison de la proximité des élections, la loi nouvelle décide que les sectionnements votés par les conseils généraux au mois d'août 1883 seront maintenus jusqu'au mois d'août 1884.

Bureaux de vote.

Le sectionnement administratif ne doit pas être confondu avec la division en bureaux de vote, division purement matérielle, destinée à diminuer le déplacement des électeurs et leur affluence dans un seul bureau.

Le préfet peut, par arrêté spécial publié dix jours au moins à l'avance. diviser la commune en plusieurs bureaux de vote qui concourront à l'élection des mêmes conseillers

Il sera délivré à chaque électeur une carte électorale. Cette carte indiquera le lieu où doit siéger le bureau où l'électeur devra voter (art. 13).

Les électeurs.

Les conseillers municipaux sont élus par le suffrage universel direct.

Sont électeurs tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis, et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

Sous le régime des lois antérieures il y avait deux

Digitized by Google

listes : la liste électorale municipale composée des citoyens âgés de vingt et un ans, jouissant de leurs droits civils et politiques, et n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi du 7 juillet 1874 ; la liste électorale politique, composée des citoyens qui ont six mois de domicile dans la commune (loi du 30 novembre 1875, article premier).

La loi nouvelle décide que les citoyens ayant leur domicile réel dans la commune ou y résidant depuis six mois seront inscrits sur la liste municipale, mais elle reproduit en même temps les dispositions de la loi de 1874 qui avaient donné le bénéfice d'un électorat spécial à certains citoyens, tels que les Alsaciens-Lorrains ayant opté pour la France et les fonctionnaires publics ayant une résidence obligatoire dans la commune. Aucune différence ne séparera donc à l'avenir l'électorat municipal de l'électorat politique.

La liste électorale comprend : 1° tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune, ou y habitent depuis six mois au moins ; 2° ceux qui y auront été inscrits au rôle d'une des quatre contributions directes ou au rôle des prestations en nature, et, s'ils ne résident pas dans la commune, auront déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. — Seront également inscrits les membres de la famille des mêmes électeurs compris dans la cote des prestations en nature, alors même qu'ils n'y sont pas personnellement portés, et les habitants qui, en raison de leur âge ou de leur santé, auront cessé d'être soumis à cet impôt ; 3° ceux qui, en vertu de l'article 2 du traité du 10 mai 1871, ont opté pour la nationalité française et déclaré fixer leur résidence dans la commune, conformément à la loi du 19 juin 1871 ; 4° ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune

Digitized by Google

en qualité soit de ministres des cultes reconnus par l'État, soit de fonctionnaires publics [1].

Seront également inscrits les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive.

L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales (art. 14).

La disposition qui fait disparaître les doubles listes est une preuve de confiance donnée au suffrage universel par ses représentants.

Les incapacités électorales perpétuelles ou temporaires, la formation des listes, les pénalités restent déterminées soit par le décret organique du 2 février 1852, soit par la loi du 7 juillet 1874, en attendant le jour prochain où les Chambres auront fait une loi unique, simple, claire et intelligible sur les règles communes à toutes les élections [2].

---

1. Le juge de paix ne peut ordonner l'inscription d'un citoyen qui ne réside pas dans la commune qu'à la condition de reconnaître, par l'application des règles de droit concernant le domicile, que le demandeur justifie de l'existence d'un domicile dans la commune où il n'a pas sa résidence légale. (*Cassation*, 1er avril 1885.)

Le mot domicile réel a le même sens qu'en droit civil. En conséquence, il comprend le domicile d'origine considéré sous le seul rapport juridique de la personne et du lieu où elle est née. (*Même arrêt.*)

L'électeur qui ne peut être inscrit sur la liste électorale de la commune où il réside actuellement, y ayant moins de six mois de résidence, doit être maintenu sur la liste de la commune où il avait antérieurement une résidence de plus de six mois. (*Cassation*, 1er avril 1885.)

La résidence doit être réelle et de fait. En conséquence, on ne peut prendre comme point de départ du délai de six mois la date de l'entrée en jouissance fixée dans un bail, si à cette époque le preneur n'occupait pas encore les lieux loués. (*Cassation*, 23 avril 1885.)

2. Une proposition en ce sens avait été déposée et prise en considération par la Chambre des députés en 1882 : elle était signée de

Digitized by Google

Les élections municipales doivent être aussi libres que les élections politiques. Chez une nation républicaine, il importe de laisser au suffrage universel, organe légitime de la souveraineté nationale, le droit de manifester sa volonté sans obstacle. Tout ce qui concerne les réunions publiques, l'affichage, la libre distribution des bulletins, circulaires et professions de foi, tout ce qui protège l'électeur contre les tentatives de corruption, ou contre la candidature officielle, s'applique aux élections municipales (art. 14)[1].

MM. Ferdinand Dreyfus, André Folliet, Naquet et Saint-Martin. Voir également le *Manuel complet de l'électeur*, par MM. Paul Beurdeley et Ferdinand Dreyfus. (Paris, Librairie des publications populaires, 1881.)

1. Il suffit d'avoir son domicile réel dans la commune pour y être électeur. La résidence n'est pas nécessaire. (*Cassation*, 30 avril 1885.)

L'électeur a un droit d'option entre son domicile réel et sa résidence. (*Cassation*, 16 avril 1885.)

Est nulle la sentence du juge de paix qui a ordonné la radiation d'un domestique de la liste électorale en se préoccupant uniquement de la résidence du maître. (*Cassation*, 30 avril 1885.)

Le droit électoral n'est attaché ni au payement de l'impôt ni à la propriété foncière, mais à l'inscription personnelle du candidat sur les rôles de la commune. (*Cassation.*)

La qualité de fonctionnaire public assujettit à une résidence obligatoire qui ne saurait priver l'électeur du droit de se faire porter à titre de contribuable sur les listes d'une autre commune que celle de sa résidence. (*Cassation*, 16 avril 1885.)

Le domicile d'origine subsiste tant que l'intention d'en changer n'est pas établie avec certitude. (*Cassation*, 16 avril 1885.)

L'électeur conserve son domicile d'origine tant qu'il n'a pas manifesté l'intention de le changer par des faits certains et concluants : un instituteur suppléant n'est pas un fonctionnaire public. (*Cassation*, 16 avril 1885.)

L'inscription sur la liste électorale d'une autre commune ne saurait motiver la radiation d'électeurs ayant d'après la loi le droit d'être inscrits sur la liste électorale de la commune. (*Cassation*, 16 avril 1885.)

Celui qui a été ajouté à la liste électorale, postérieurement à la clôture de cette liste, n'a point le droit de prendre part aux opérations électorales, et son vote doit être annulé par voie de retranchement à chaque candidat. (*Conseil d'Etat*, 24 avril 1885. Elections de Verdalle.)

Un appariteur de la commune doit être compris dans l'expression d'agent de l'autorité publique et municipale, et, par suite, il lui est interdit par les articles 3 et 23 de la loi du 30 novembre 1875 de distribuer des bulletins de vote. La distribution des bulletins par un

Digitized by Google

Convocation et Réunion des électeurs.

L'assemblée des électeurs est convoquée par arrêté du préfet.

L'arrêté de convocation est publié dans la commune quinze jours au moins avant l'élection, qui doit toujours avoir lieu un dimanche. Il fixe le local où le scrutin sera ouvert, ainsi que les heures auxquelles il doit être ouvert et fermé (art. 15)[1].

Lorsqu'il y aura lieu de remplacer des conseillers municipaux élus par des sections, conformément à l'article 11 de la présente loi, ces remplacements seront faits par les sections auxquelles appartiennent ces conseillers (art. 16)[2].

---

tel agent peut entraîner l'annulation des opérations électorales. (*Conseil d'Etat,* 1er mai 1885. Election de Nougaroulet.)

En 1881, les conseils de préfecture ont été saisis de 7,493 protestations.

Élections de conseillers municipaux.....	6.810
Elections de maires ou adjoints.....	683
	7.493

En 1884, l'élection des conseils municipaux n'a donné lieu qu'à..... 6.056 protestations
Et l'élection des maires ou adjoints à.. 645 —
Total..... 6.601 —
(*Revue d'administration,* août 1884.)

1. Quand l'arrêté de convocation a été publié par le crieur de la commune quinze jours avant l'élection, les opérations électorales ne sauraient être annulées à raison que les affiches ont été apposées dans un moindre délai. (*Conseil d'État,* 27 janvier 1888.)

Le refus du maire de procéder à des élections municipales dans le local désigné par le préfet constitue un refus d'accomplir un acte de ses fonctions dans le sens de l'article 85. (*Conseil d'Etat,* 16 juillet 1886. Valle d'Orezza.)

2. Lorsqu'il y a lieu de compléter le conseil municipal pour procéder à l'élection du maire ou pour toute autre cause, il convient de se conformer au sectionnement sous l'empire duquel avait été élu ce conseil, bien que le sectionnement ait été ultérieurement supprimé par le conseil général. (*Conseil d'État,* 15 décembre 1885, 4 juin 1886.)

Digitized by Google

Vote.

Les bureaux de vote sont présidés par le maire, les adjoints, les conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau, ou, en cas d'empêchement, par des électeurs désignés par le maire (art. 17).

Le président a seul la police de l'assemblée. Ces assemblées ne peuvent s'occuper d'autres objets que des élections qui leur sont attribuées. Toute discussion, toute délibération leur sont interdites (art. 18)[1].

Les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à l'ouverture de la séance, sachant lire et écrire, remplissent les fonctions d'assesseurs. Le secrétaire est désigné par le président et par les assesseurs. Dans les délibérations du bureau, il n'a que voix consultative. Trois membres du bureau, au moins, doivent être présents pendant tout le cours des opérations (art. 19)[2].

Le scrutin ne dure qu'un jour (art. 20).

Le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée. Ses décisions sont motivées.

Toutes les réclamations et décisions sont insérées au procès-verbal; les pièces et les bulletins qui s'y rap-

---

1. La défense faite par le président du bureau de laisser séjourner des électeurs dans la salle de vote et d'y laisser entrer plus de quatre électeurs à la fois peut être considérée comme un abus de son pouvoir de police et un obstacle apporté à la liberté du vote, et par suite entraîner la nullité des élections. (*Conseil d'Etat*, 1er mai 1885. Elections de Saubrigues.)

2. Lorsque tous les assesseurs et le président du bureau se sont absentés en même temps, laissant la garde de l'urne pendant plusieurs heures au secrétaire du bureau seulement, il y a dans ce fait une grave irrégularité pouvant entraîner l'annulation de l'élection. (*Conseil d'Etat*, 24 avril 1885. Elections de Marmouillé.)

Digitized by Google

portent y sont annexés, après avoir été paraphés par le bureau (art. 21) [1].

Pendant toute la durée des opérations, une copie de la liste des électeurs, certifiée par le maire, contenant les nom, domicile, qualification de chacun des inscrits, reste déposée sur la table autour de laquelle siège le bureau (art. 22).

Nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur cette liste.

Toutefois, seront admis à voter, quoique non inscrits, les électeurs porteurs d'une décision du juge de paix ordonnant leur inscription, ou d'un arrêt de la Cour de cassation annulant un jugement qui aurait prononcé leur radiation (art. 23).

Nul électeur ne peut entrer dans l'assemblée porteur d'armes quelconques (art. 24).

Les électeurs apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée.

Le papier du bulletin doit être blanc et sans signe extérieur.

L'électeur remet au président son bulletin fermé.

Le président le dépose dans la boîte du scrutin, laquelle doit, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures, dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains de l'assesseur le plus âgé.

Le vote de chaque électeur est constaté sur la liste, en marge de son nom, par la signature ou le paraphe,

1. Le bureau électoral ne peut statuer sur les questions relatives aux incapacités, inéligibilités, incompatibilités et autres objets étrangers aux opérations elles-mêmes. En conséquence, il excède ses pouvoirs lorsqu'il refuse de proclamer un candidat en se fondant sur ce que celui-ci serait inéligible. (*Conseil d'État*, 7 novembre 1884, 23 décembre 1884, 30 janvier 1885.)

Digitized by Google

avec initiales, de l'un des membres du bureau (art. 25).

Le président doit constater, au commencement de l'opération, l'heure à laquelle le scrutin est ouvert.

Le scrutin ne peut être fermé qu'après avoir été ouvert pendant six heures au moins.

Le président constate l'heure à laquelle il déclare le scrutin clos; après cette déclaration, aucun vote ne peut être reçu (art. 26).

Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement de la manière suivante :

La boîte du scrutin est ouverte et le nombre des bulletins vérifié.

Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal.

Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs.

Le président et les membres du bureau surveillent l'opération du dépouillement.

Ils peuvent y procéder eux-mêmes s'il y a moins de trois cents votants (art. 27)[1].

Les bulletins sont valables, bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire.

Les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés.

Les bulletins blancs ou illisibles, ceux qui ne contien-

1. Au dépouillement, les bulletins doivent être lus en entier. Par suite, la lecture du premier nom du bulletin est insuffisante et doit entraîner l'annulation des élections, alors surtout qu'il est établi qu'ainsi les scrutateurs ont pointé sur les feuilles du dépouillement des noms qui n'avaient pas été lus. (*Conseil d'Etat*, 1er mai 1885. Elections de Criquebeuf.)

Les bulletins dépassant le nombre des émargements doivent être retranchés à chaque candidat élu et déduits du nombre des votants. Si, par ce retranchement, certains candidats proclamés n'ont plus la majorité absolue, ils cessent d'être élus. (*Conseil d'Etat*, 15 avril 1885. Santa-Maria-Poggio.)

Digitized by Google

nent pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement; mais ils sont annexés au procès-verbal (art. 28) [1].

Immédiatement après le dépouillement, le président proclame le résultat du scrutin.

Le procès-verbal des opérations est dressé par le secrétaire; il est signé par lui et par les autres membres du bureau. Une copie, également signée du secrétaire et des membres du bureau, est aussitôt envoyée, par l'intermédiaire du sous-préfet, au préfet qui en constate la réception sur un registre et en donne récépissé. Extrait en est immédiatement affiché par les soins du maire.

Les bulletins autres que ceux qui doivent être annexés au procès-verbal sont brûlés en présence des électeurs (art. 20).

Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si

---

1. L'addition d'un nom en sus du nombre des conseillers à élire peut être considérée comme un signe de reconnaissance intérieure, si cette addition se produit sur un certain nombre de bulletins, et si le nom ainsi ajouté varie sur chacun d'eux. On peut voir là une manœuvre altérant la sincérité des opérations électorales. (*Conseil d'Etat*, 1er mai 1885. Elections d'Ampus.)

Même dans le cas où il n'y a qu'un candidat à élire, un bulletin plurinominal est valable et doit être attribué au premier inscrit. (*Conseil d'Etat*, 20 mars 1885, 27 janvier 1888.)

Les derniers noms inscrits sur les bulletins au delà du nombre des nominations qui restent à faire ne doivent pas être comptés, alors même que les premiers candidats inscrits ont été élus au premier tour. (*Conseil d'Etat*, 27 janvier 1888.)

Les bulletins contenant plus de noms qu'il n'y a de conseillers à nommer sont valables et ne peuvent entraîner l'annulation de l'élection, s'il n'est pas établi que cette circonstance ait été le résultat d'une manœuvre. (*Conseil d'Etat*, 16 janvier et 27 mars 1885.)

Digitized by Google

plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé. En cas de deuxième tour de scrutin, l'assemblée est de droit convoquée pour le dimanche suivant. Le maire fait les publications nécessaires (art. 30)[1].

Qui peut être conseiller municipal? Incapacité, incompatibilité, inéligibilité.

Tout électeur est éligible : tel est le principe de droit public rappelé par la loi. En matière municipale, on peut cependant avoir intérêt à la gestion des affaires communales sans être électeur dans la commune.

Sont donc éligibles au conseil municipal, non seulement tous les électeurs de la commune, mais encore les citoyens français inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection, âgés de vingt-cinq ans accomplis, qui ne sont atteints par aucune des causes d'incapacité prévues par la loi.

Toutefois le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l'élection ne peut excéder le quart des membres du conseil. S'il dépasse ce chiffre, la préférence est déterminée suivant les règles posées plus loin (art. 31)[2].

---

1. L'annulation de l'élection d'une partie des candidats nommés au premier tour n'entraîne pas l'annulation des opérations du second tour. (*Conseil d'État*, 6 et 22 février 1885, 20 mars et 24 avril 1885.)

2. Il suffit de s'être rendu acquéreur d'un immeuble par un acte ayant date certaine avant le 1er janvier de l'année en cours pour se trouver dans les conditions prescrites par le § 1er de l'art. 31, et justifier qu'on devait être inscrit au rôle des contributions directes. (*Conseil d'État*, 1er mai. Elections de Couvrès.)

Ne sont pas éligibles, aux termes de l'art. 31, les militaires en activité de service. — Doit être considéré comme militaire en activité de service le soldat mis en congé jusqu'à sa libération, si sa classe

Digitized by Google

Telle est la règle générale. La loi énumère ensuite les causes d'exclusion.

Les unes tiennent à la personne même des candidats; elles sont permanentes; ce sont les incapacités.

Ne peuvent être élus conseillers municipaux :

1° Les individus privés du droit électoral;

2° Ceux qui sont pourvus d'un conseil judiciaire;

3° Ceux qui sont dispensés de subvenir aux charges communales, et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance[1];

4° Les domestiques exclusivement attachés à la personne (art. 32)[2].

D'autres causes d'exclusion résultent des fonctions exercées par les candidats; elles disparaissent dès que les candidats résignent ces fonctions. La liberté de l'électeur, l'indépendance du fonctionnaire souffriraient également de la réunion dans les mêmes mains du pouvoir donné

---

n'est pas encore libérée. (*Conseil d'Etat*, 1er mai 1885. Election de Nouette.)

Est éligible un citoyen non domicilié dans la commune : 1° s'il était au 1er janvier passible d'une patente dans cette commune. (*Conseil d'Etat*, 22 février 1885.)

2° Si, antérieurement au 1er janvier, il est devenu copropriétaire d'un immeuble porté au rôle de la contribution foncière du chef de son père, de sa mère, de sa femme décédée. (*Conseil d'État*, 13 mai 1887, 2 décembre 1887.)

1. Cette disposition ne s'applique pas à un individu qui possède des moyens suffisants d'existence, et n'a reçu du bureau de bienfaisance qu'un service passager et exceptionnel (*Conseil d'Etat*, 8 avril 1884); à un individu qui n'a participé qu'une fois à une distribution de secours médicaux, bien qu'il eût été inscrit sur la liste de ceux qui sont appelés à en recevoir. (*Conseil d'État*, 1er décembre 1888.)

2. Ne sont pas considérés comme domestiques attachés à la personne: un citoyen qui est à la fois garde particulier et fermier d'une propriété (*Conseil d'État*, 14 novembre 1884); — le régisseur d'une propriété (*Conseil d'État*, 28 novembre 1884); — un berger personnellement imposé (*Conseil d'Etat*, 14 novembre 1884); — un contremaître personnellement imposé (*Conseil d'Etat*, 14 novembre 1884); — un valet de charrue ayant son habitation personnelle où il prend ses repas avec sa famille. (*Conseil d'État*, 9 janvier 1885.)

Digitized by Google

par la fonction et du devoir imposé par le mandat.

Ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent leurs fonctions :

1° Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture ; et, dans les colonies régies par la loi, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et les membres du conseil privé ;

2° Les commissaires et les agents de police ;

3° Les magistrats des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception des juges suppléants auxquels l'instruction n'est pas confiée ;

4° Les juges de paix titulaires ;

5° Les comptables des deniers communaux et les entrepreneurs de services municipaux[1] ;

6° Les instituteurs publics ;

7° Les employés de préfecture et de sous-préfecture ;

8° Les ingénieurs et les conducteurs des ponts et chaus-

1. Sont considérés comme entrepreneurs de services municipaux : l'adjudicataire des travaux de couverture (*Cons. d'Etat*, 7 novembre 1884) ; — l'adjudicataire de la fourrière publique en Algérie (*Conseil d'État*, 14 novembre 1884) ; — l'adjudicataire du transport des personnes décédées (*Conseil d'État*, 21 novembre 1884) ; — le fermier des droits d'octroi de la commune (*Conseil d'Etat*, 6 février 1885) ; — l'adjudicataire des droits d'étalage chargé du balayage et du nettoyage des rues (*Conseil d'Etat*, 28 novembre 1884) ; — l'adjudicataire de l'enlèvement des boues (*Conseil d'État*, 3 février 1888) ; — le concessionnaire de l'entreprise d'éclairage électrique d'une ville. (*Conseil d'Etat*, 28 avril 1888.)

Cette disposition ne s'applique pas aux cantonniers, s'ils ne sont pas agents salariés de la commune. (*Conseil d'Etat*, 9 janvier 1885.)

Ne sont pas considérés comme entrepreneurs de services municipaux : un maçon non adjudicataire de l'entretien des bâtiments communaux (*Conseil d'État*, 21 novembre 1884) ; — l'adjudicataire des travaux de construction d'un gymnase communal (*Conseil d'État*, 16 janvier 1885) ; — le boulanger du bureau de bienfaisance (*Conseil d'État*, 19 décembre 1884) ; — l'adjudicataire d'un lot de boues provenant des voies publiques (*Conseil d'État*, 2 février 1889) ; — l'entrepreneur d'une coupe affouagère payé à la tâche (*Conseil d'Etat*, 30 mars 1889) ; — l'individu qui a pris à bail une glacière communale, à charge de fournir une certaine quantité de glace aux indigents. (*Conseil d'Etat*, 10 mai 1889.)

Digitized by Google

sées, chargés du service de la voirie urbaine et vicinale, et les agents voyers ;

9° Les ministres en exercice d'un culte légalement reconnu ;

10° Les agents salariés de la commune, parmi lesquels ne sont pas compris ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession (art. 33)[1].

1. L'adjudicataire de l'enlèvement des boues sur la voie publique est un entrepreneur d'un service communal, et à ce titre il est inéligible au conseil municipal. (*Conseil d'Etat*, 24 avril 1887. Elections de Pomarez.)

Un piqueur des ponts et chaussées ne peut être assimilé ni à un conducteur des ponts et chaussées ni à un agent voyer ; par suite, l'incompatibilité édictée par le § 8 de l'article 33 ne s'applique pas à lui, et il peut cumuler ses fonctions avec celles de conseiller municipal. (*Conseil d'Etat*, 8 mai 1885. Election de Chameyrat.)

Sont éligibles : un sapeur-pompier recevant une indemnité de la commune (Sainte-Colombe), un facteur des postes (Bou-Medfa), un facteur des télégraphes (Orthez), un secrétaire archiviste de la commission départementale (Pompignac), un piqueur de chemins vicinaux non salarié par la commune (Chameyrat), un chef cantonnier du service vicinal (On-Defontaine), un adjudicataire des travaux d'entretien tant que le marché n'est pas devenu définitif (Nemours), un chantre rémunéré sur le budget de la fabrique, encore bien que la fabrique reçoive une subvention de la commune (Haillicourt), un sonneur de cloches (Lieudieu), un professeur à la Faculté des lettres qui est en même temps professeur d'histoire dans une école municipale (Toulouse), un menuisier recevant une indemnité pour remonter l'horloge de la commune (Oradour).

Sont inéligibles : un agent voyer secondaire, un secrétaire de mairie touchant un traitement (Veynes), le directeur de l'école municipale de dessin rétribué sur les fonds de la commune (Brives).

Sont inéligibles comme agents salariés de la commune : 1° le chantre-sacristain dont le traitement est porté au budget communal (*Conseil d'État*, 4 janvier 1889) ; 2° le garde champêtre qui n'a donné sa démission qu'après l'élection (*Conseil d'Etat*, 9 février 1889) ; 3° un instituteur primaire qui n'a pas encore été admis à faire valoir ses droits à la retraite. (*Conseil d'Etat*, 9 avril 1886.)

Un juge de paix peut faire partie du conseil municipal d'une commune située en dehors du canton où il exerce ses fonctions et être élu maire de cette commune. (*Conseil d'Etat*, 23 mars 1888.)

Est éligible le médecin de colonisation en Algérie, le logement que

Digitized by Google

La loi déclare également inéligibles les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service. Il importe dans une démocratie de tenir soigneusement l'armée en dehors des agitations politiques.

Reste une dernière cause d'exclusion. L'exercice de certaines fonctions est inconciliable, la loi dit incompatible, avec le mandat de conseiller municipal. La loi les énumère et permet, sous certaines conditions, de choisir entre la fonction et le mandat.

Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles :

1° De préfet, de sous-préfet et de secrétaire général de préfecture;

2° De commissaire et d'agent de police;

3° De gouverneur, directeur de l'intérieur et de membre du conseil privé dans les colonies.

Les fonctionnaires ci-dessus désignés qui seraient élus membres d'un conseil municipal auront, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, un délai de dix jours pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de leur emploi. A défaut de déclaration adressée dans ce délai à leurs supérieurs hiérarchiques, ils seront réputés avoir opté pour la conservation dudit emploi (art. 34).

Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux.

Un délai de dix jours, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, est accordé au conseiller municipal nommé dans plusieurs communes pour faire sa déclara-

---

la commune est tenue de lui fournir constituant une simple indemnité (*Conseil d'Etat*, 30 novembre 1888); le cantonnier chef du service vicinal non rétribué directement sur les fonds communaux. (*Conseil d'État*, 29 décembre 1888.)

Digitized by Google

tion d'option. Cette déclaration est adressée aux préfets des départements intéressés.

Si, dans ce délai, le conseiller élu n'a pas fait connaître son option, il fait partie de droit du conseil de la commune où le nombre des électeurs est le moins élevé.

Dans les communes de 501 habitants et au-dessus, les ascendants et les descendants, les frères et les alliés au même degré ne peuvent être simultanément membres du même conseil municipal. Lorsque deux ou plusieurs conseillers se trouveront dans ce cas, celui dont la date de nomination sera la plus ancienne, ou entre conseillers élus le même jour, celui qui aura obtenu le plus de suffrages, et, à égalité de voix, le plus âgé continuera seul à faire partie du conseil municipal (art. 35)[1].

C'est au préfet, représentant de l'État, qu'il appartient de déclarer démissionnaire tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévus par la loi, sauf réclamation au conseil de préfecture dans les dix jours de la notification, et sauf recours au Conseil d'État (art. 36)[2].

---

1. La prohibition de l'article 35 constitue une véritable inéligibilité relative. En conséquence, l'élu qui se trouve dans ce cas ne doit pas être proclamé. (*Conseil d'Etat*, 1er mai 1885. Elections de Vallières-les-Grandes.)

Le mari de la fille issue du premier mariage d'une femme qui a épousé en secondes noces un conseiller municipal peut faire en même temps que lui partie du même conseil municipal. (*Conseil d'État*, 11 janvier 1889.)

Peut siéger dans le même conseil le second mari de la belle-mère d'un conseiller municipal. (*Conseil d'Etat*, 19 novembre 1886.)

2. Un conseiller municipal en faveur de qui l'adjudication de travaux d'entretien à exécuter dans la commune a été prononcée ne peut être déclaré démissionnaire par le préfet tant que l'approbation préfectorale n'a pas été donnée à l'adjudication. (*Conseil d'État*, 6 novembre 1885.)

Digitized by Google

Recours contre les opérations électorales.

Il ne suffit pas d'assurer la sincérité des opérations électorales, il convient encore d'assurer par des formalités soigneusement définies le droit qui appartient à chaque électeur de protester contre les irrégularités qu'il aurait constatées.

Les délais dans lesquels doivent être formées ces réclamations, la procédure à suivre, la détermination du tribunal compétent, le recours devant le Conseil d'État, tels sont les points fixés par les dispositions suivantes :

Tout électeur et tout éligible ont le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune.

Les réclamations doivent être consignées au procès-verbal, sinon être déposées, à peine de nullité, dans les cinq jours qui suivent le jour de l'élection, au secrétariat de la mairie, à la sous-préfecture ou à la préfecture. Elles sont immédiatement adressées au préfet et enregistrées par ses soins au greffe du conseil de préfecture.

Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également, dans le délai de quinzaine à dater de la réception du procès-verbal, déférer les opérations électorales au conseil de préfecture.

Dans l'un et l'autre cas, le préfet donne immédiatement connaissance de la réclamation, par la voie administrative, aux conseillers dont l'élection est contestée, les prévenant qu'ils ont cinq jours pour tout délai, à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la mairie, de la sous-préfecture ou de la préfecture et de faire connaître s'ils entendent user du droit de présenter des observations orales.

Digitized by Google

Il est donné récépissé, soit des réclamations, soit des défenses (art. 37).

Le conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'Etat.

Il prononce sa décision dans le délai d'un mois à compter de l'enregistrement des pièces au greffe de la préfecture, et le préfet la fait notifier dans la huitaine de sa date. En cas de renouvellement général, le délai est porté à deux mois.

S'il intervient une décision ordonnant une preuve, le conseil de préfecture doit statuer définitivement dans le mois à partir de cette décision.

Les délais ci-dessus fixés ne commencent à courir, dans le cas prévu à l'article 39, que du jour où le jugement sur la question préjudicielle est devenu définitif.

Faute par le conseil d'avoir statué dans les délais ci-dessus fixés, la réclamation est considérée comme rejetée. Le conseil de préfecture est dessaisi; le préfet en informe la partie intéressée, qui peut porter sa déclaration devant le Conseil d'Etat. Le recours est notifié dans les cinq jours au secrétariat de la préfecture par le requérant (art. 38).

Dans tous les cas où une réclamation formée en vertu de la loi implique la solution préjudicielle d'une question d'état, le conseil de préfecture renvoie les parties à se pourvoir devant les juges compétents, et la partie doit justifier de ses diligences dans le délai de quinzaine; à défaut de cette justification, il sera passé outre, et la décision du conseil de préfecture devra intervenir dans le mois à partir de l'expiration de ce délai de quinzaine (art. 39).

Le recours au Conseil d'Etat contre la décision du conseil de préfecture est ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées.

Digitized by Google

Il doit, à peine de nullité, être déposé au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture, dans le délai d'un mois, qui court à l'encontre du préfet à partir de la décision, et à l'encontre des parties à partir de la notification qui leur est faite.

Le préfet donne immédiatement, par la voie administrative, connaissance du recours aux parties intéressées, en les prévenant qu'elles ont quinze jours pour tout délai, à l'effet de déposer leurs défenses au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture.

Aussitôt ce nouveau délai expiré, le préfet transmet au ministre de l'intérieur, qui les adresse au Conseil d'État, le recours, les défenses, s'il y a lieu, le procès-verbal des opérations électorales, la liste qui a servi aux émargements, une expédition de l'arrêté attaqué et toutes les autres pièces visées dans ledit arrêté : il y joint son avis motivé.

Les délais pour la constitution d'un avocat et pour la communication au ministre de l'intérieur sont d'un mois pour chacune de ces opérations, et de trois mois en ce qui concerne les colonies.

Le pourvoi est jugé comme affaire urgente et sans frais, et dispensé du timbre et du ministère de l'avocat.

Les conseillers municipaux proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations.

Dans le cas où l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut excéder deux mois (art. 40)[1].

---

1. L'effet suspensif du pourvoi au Conseil d'État contre un arrêté du conseil de préfecture cesse le jour où intervient la décision ren-

Digitized by Google

Durée du mandat. — Renouvellement.

Les lois en vigueur depuis 1871 fixaient à trois ans la durée du mandat municipal, mais elles avaient un caractère provisoire. La loi organique nouvelle s'exprime ainsi :

« Les conseils municipaux sont nommés pour quatre ans. Ils sont renouvelés intégralement, le premier dimanche de mai, dans toute la France, lors même qu'ils ont été élus dans l'intervalle (art. 41). »

Le délai de quatre années est nécessaire et suffisant pour la préparation et l'exécution des affaires communales.

« Le délai de trois ans, disait M. Jules Ferry dans son rapport de 1876, est un peu court pour la bonne gestion, et celui des lois de l'Empire (cinq ans et sept ans) est trop long pour la liberté. »

Le renouvellement intégral a été préféré au renouvellement partiel : « Avec le scrutin de liste, qui met en mouvement la totalité du corps électoral, le renouvellement partiel, dit encore M. Jules Ferry, manque de logique et de prudence. Le suffrage universel, qui n'entend que les choses simples et à qui il faut des solutions, non des déceptions, s'y pliera toujours difficilement. »

Pratiquement, il aboutirait à des conflits intérieurs et à des tiraillements. Il dépendrait de la moitié qui survit de paralyser la moitié qui arrive, poussée par le vœu

---

dant définitive cette annulation et non à la date où ladite décision a été notifiée. (*Conseil d'Etat*, 7 décembre 1889.)

Les fonctions des membres des conseils municipaux prennent fin le jour fixé par l'article 41 pour le renouvellement général de ces assemblées. (*Conseil d'Etat*, 18 mai 1889; Montagnac.) M. Levavasseur de Précourt se prononce pour la même interprétation. (*Revue d'administration*, 1889 ; t. II, p. 325.)

Digitized by Google

public, et cela au milieu des divisions et des passions communales.

Il importe à la majorité du corps électoral d'imprimer une direction uniforme et immédiate à ses élus. Au moment où l'administration municipale cesse ses fonctions, il convient de laisser aux électeurs toute latitude, soit pour lui continuer leur confiance, soit pour la remplacer par de nouveaux élus. Le renouvellement intégral seul assure la paix dans la cité et l'accord dans le conseil.

Un conseil municipal doit être toujours en nombre suffisant pour conserver l'autorité morale dont il a besoin.

Lorsqu'il se trouve, par l'effet des vacances survenues, réduit aux trois quarts de ses membres, il est dans le délai de deux mois, à dater de la dernière vacance, procédé à des élections complémentaires.

Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil municipal aurait perdu plus de la moitié de ses membres.

Dans les communes divisées en sections, il y a toujours lieu à faire des élections partielles quand la section a perdu la moitié de ses conseillers (art. 42).

Suspension et Dissolution.

« Le droit de dissolution est un des attributs essentiels du pouvoir central. Il est la garantie de l'unité nationale et la sanction de la loi. »

Les communes, si respectables que soient leurs franchises, doivent s'incliner devant l'autorité souveraine de la nation. Laisser la République désarmée en présence de communes disposées à résister aux lois, ce serait or-

Digitized by Google

ganiser le désordre et l'anarchie. Plus la liberté communale est étendue, plus le pouvoir central doit être armé pour réprimer les empiétements possibles des municipalités sur les prérogatives de l'État.

Dans une démocratie qui ne peut vivre qu'à condition d'être une et d'être indivisible, rien ne doit échapper à l'action de la souveraineté nationale; aucun individu, aucun corps, aucune fraction ne peut s'en attribuer l'exercice.

La loi laisse le droit de dissoudre et de suspendre les conseils municipaux entre les mains de l'autorité centrale.

Un conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé du Président de la République, rendu en conseil des ministres et publié au *Journal officiel*, et, dans les colonies régies par la loi, par arrêté du gouverneur en conseil privé, inséré au journal officiel de la colonie.

S'il y a urgence, il peut être provisoirement suspendu par arrêté motivé du préfet, qui doit en rendre compte immédiatement au ministre de l'intérieur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois. Dans les colonies ci-dessus spécifiées, le conseil municipal peut être suspendu par arrêté motivé du gouverneur. La durée de la suspension ne peut excéder un mois.

Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au ministre de la marine et des colonies (art. 43).

En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, et lorsque aucun conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions.

Dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission, cette délégation spéciale est nommée par décret du Président de la République, et dans les colonies par arrêté du gouverneur.

Digitized by Google

Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois dans les communes où la population ne dépasse pas 35,000 habitants. Ce nombre peut être porté jusqu'à sept dans les villes d'une population supérieure.

Le décret ou l'arrêté qui l'institue en nomme le président et, au besoin, le vice-président.

Les pouvoirs de cette délégation spéciale sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas il ne lui est permis d'engager les finances municipales au delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public (art. 44).

Toutes les fois que le conseil municipal a été dissous, ou que, par application de l'article précédent, une délégation spéciale a été nommée, il est procédé à la réélection du conseil municipal dans les deux mois à dater de la dissolution ou de la dernière démission.

Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué (art. 45).

Avec ces dispositions disparaissent et l'institution et le nom des commissions municipales que la dictature de 1852 avait introduites dans nos lois. Ainsi, décret de dissolution motivé, rendu en conseil des ministres, pouvoir de la délégation réduit aux actes de pure administration, obligation de procéder dans les deux mois à des élections, telle est la triple garantie donnée à la commune contre l'arbitraire dont les gouvernements ont trop souvent abusé dans le passé et dont le pays entend se préserver dans l'avenir.

Digitized by Google

CHAPITRE III

Fonctionnement des conseils municipaux.

Ce n'est point sans raison que les municipalités se sont plaintes des entraves apportées à la convocation et à la réunion des conseils municipaux. Les craintes que les divers gouvernements qui se sont succédé ont pu concevoir à cet égard sont sans fondement sérieux. Le décret du 14 décembre 1789 donnait aux conseils municipaux le droit de s'assembler au moins une fois par mois. En Belgique, en Angleterre, en Autriche, en Allemagne, la loi facilite les convocations. En France, ce n'est point l'ardeur de siéger qui est à craindre, au moins dans l'immense majorité des communes rurales. Dans les grandes villes, la permanence existe de fait par la succession à peine interrompue des sessions extraordinaires.

La loi nouvelle met fin à une réglementation tracassière et surannée. Il est juste et politique de traiter les conseils municipaux non point comme des incapables, mais comme des êtres raisonnables, libres et responsables. Plus ces assemblées pourront se mouvoir avec aisance dans le cercle de leurs attributions, moins elles auront la tentation d'en sortir.

Sessions ordinaires.

La loi du 5 avril 1884 maintient les quatre sessions

Digitized by Google

ordinaires déjà établies. Ces réunions ont lieu dans le courant des mois de février, mai, août et novembre.

La durée de chaque session est de quinze jours : elle peut être prolongée avec l'autorisation du sous-préfet.

La session pendant laquelle le budget est discuté peut durer six semaines.

Pendant les sessions ordinaires, le conseil municipal peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions (art. 46).

Sessions extraordinaires.

La loi du 5 avril 1884 donne les plus grandes facilités pour la réunion des conseils municipaux en sessions extraordinaires. Ce n'est plus seulement le préfet ou le sous-préfet qui peut convoquer extraordinairement le conseil. Le maire peut également le réunir chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de le convoquer quand une demande motivée lui en est faite par la majorité en exercice du conseil municipal. Dans l'un et l'autre cas, en même temps qu'il convoque le conseil, il donne avis au préfet ou au sous-préfet de cette réunion et des motifs qui la rendent nécessaire.

La convocation contient alors l'indication des objets spéciaux et déterminés pour lesquels le conseil doit s'assembler, et le conseil ne peut s'occuper que de ces objets (art. 47).

Convocations.

Toute convocation est faite par le maire. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie et adressée aux conseillers par écrit et à

Digitized by Google

domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion.

En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le préfet ou le sous-préfet (art. 48)[1].

Délibérations.

La loi fixe avec soin tout ce qui est relatif au règlement intérieur des conseils municipaux, aux ordres du jour, à la présidence, au secrétariat, au nombre de conseillers présents nécessaire pour délibérer.

Les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau.

L'ordre du tableau est déterminé, même quand il y a des sections électorales : 1° par la date la plus ancienne des nominations; 2° entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus; 3° et, à égalité de voix, par la priorité d'âge.

Un double du tableau reste déposé dans les bureaux de la mairie, de la sous-préfecture et de la préfecture, où chacun peut en prendre communication ou copie (art. 49)[2].

Le conseil municipal ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance.

Quand après deux convocations successives, à trois jours au moins d'intervalle et dûment constatées, le conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant,

1. L'inobservation des prescriptions de cet article entraîne l'annulation de l'élection, alors même que la majorité des membres en exercice y a pris part. (*Conseil d'Etat*, 2 août 1889; Haut-de-Bosdarros.)

2. Quand un conseil municipal procède à l'élection du deuxième adjoint avant l'élection du premier, les deux élections sont nulles, comme contraires aux articles 49 et 84, d'où il résulte que c'est l'ordre des nominations qui détermine le rang des adjoints. (*Conseil d'Etat*, 11 décembre 1885. Ville de Blois.)

Digitized by Google

la délibération prise après la troisième convocation est valable, quel que soit le nombre des membres présents (art. 50) [1].

Les délibérations sont prises à la majorité absolue des votants. En cas de partage, sauf le cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante. Le vote a lieu au scrutin public sur la demande du quart des membres présents; les noms des votants avec la désignation de leurs votes sont insérés au procès-verbal.

Il est voté au scrutin secret toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame, ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou présentation.

Dans ces derniers cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative; à égalité de voix, l'élection est acquise au plus âgé (art. 51).

Le maire, et, à son défaut, celui qui le remplace, préside le conseil municipal.

Dans les séances où les comptes d'administration du maire sont débattus, le conseil municipal élit son président.

Dans ce cas, le maire peut, même s'il n'est plus en fonctions, assister à la discussion; mais il doit se retirer

---

1. La disposition de l'article 50 s'applique aux séances du conseil où il est procédé à l'élection du maire, et elle se combine avec l'article 76, qui veut que l'élection ait lieu à la majorité absolue des membres présents. (*Conseil d'Etat*, 1er mai 1885. Election d'Yvrandes.)

On doit considérer comme présents ceux qui, présents au début de la séance et ayant assisté à la délibération, se sont retirés au moment du vote, ce fait devant être considéré comme une abstention. (*Conseil d'Etat*, 9 mai 1890; Saint-Leu-Taverny.)

Lorsque, dans un vote au scrutin secret, le conseil municipal s'est partagé par moitié, la proposition mise aux voix est rejetée, le maire n'ayant pas en ce cas voix prépondérante. (*Conseil d'État*, 22 février 1890; Saint-Martin-de-Caralp.)

Digitized by Google

au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au sous-préfet (art. 52).

Au début de chaque session et pour sa durée, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire.

Il peut leur adjoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres, qui assisteront aux séances, mais sans participer aux délibérations (art. 53).

Publicité des séances. — Police de la salle.

La publicité des séances est une des innovations les plus sérieuses de la loi. Malgré les graves objections qu'a soulevées la discussion de cet article, les Chambres ont pensé que la publicité pouvait fonctionner en France comme elle fonctionne au dehors, sans danger pour le bon ordre dans la commune, comme une garantie de responsabilité chez les élus et comme un instrument d'éducation politique chez les électeurs. « J'adjure les représentants de la démocratie française, disait M. Émile Labiche à la tribune du Sénat[1], de ne pas refuser à leurs concitoyens qui sont en possession depuis bien des années déjà du suffrage universel, qui jouissent de la liberté la plus entière du droit de réunion et de la presse, je les adjure de ne pas leur refuser une liberté communale dont sont investis le plus misérable des paysans bulgares et le plus ignorant des montagnards de la Calabre. »

Ces paroles éloquentes et patriotiques ont été entendues. Ainsi s'est trouvée réalisée une des réformes essentielles promises depuis quarante années par les libéraux de toutes les écoles. « Sans la publicité, disait en 1871

1. Séance du 3 mars 1884.

Digitized by Google

M. Waddington, rapporteur de la loi sur les conseils généraux, il n'y a ni responsabilité efficace ni émulation féconde dans les assemblées. » On a reproché à la publicité de pousser aux longs discours et à la recherche de la popularité. C'est mal connaître le bon sens de nos populations rurales. Sous l'œil du public, les délibérations ne perdront rien de leur liberté. Sans être plus solennelles, elles seront moins précipitées. Chaque conseiller sentira peser sur lui une responsabilité plus directe. Souhaitons même que le suffrage universel prenne goût à cette école mutuelle de libre discussion. Quant à l'ordre de la salle, les maires de nos campagnes ont trop le sentiment de leur autorité pour hésiter à le maintenir. L'exemple des conseils généraux, celui des pays étrangers, de la Belgique, de l'Italie, qui pratiquent cette institution, sont là pour en attester les bienfaits.

Dans les grandes villes comme dans les petites communes, la publicité servira à faire justice des réputations usurpées et des incapacités dissimulées. Elle habituera enfin le pays à pratiquer ce qui doit être l'idéal d'une démocratie républicaine, le gouvernement de la nation par la nation.

Le principe étant admis, il reste à le réglementer. Il est clair d'abord qu'il ne faut pas confondre le droit pour le public d'entrer dans la salle avec l'envahissement de la salle par le public. Le nombre des citoyens pouvant assister aux séances devra être nécessairement subordonné à la grandeur du local. C'est au maire qu'il appartiendra de le déterminer d'avance pour assurer le maintien de l'ordre et la tranquillité des délibérations. De plus, les assistants devront être matériellement séparés des conseillers municipaux.

Il est enfin certaines questions sur lesquelles le conseil

Digitized by Google

municipal aimera mieux délibérer sans être gêné par la présence du public. Telles sont, par exemple, les questions de bienfaisance, d'assistance communale; telles sont les délibérations qui touchent à des personnes, à des nominations, à des désignations; dans ces cas, le conseil municipal restera maître de prononcer le comité secret. Il prendra cette décision à la demande de trois membres ou du maire par assis et levé et sans débat (art. 54).

Quelque espoir, quelque confiance que le législateur ait dans la sagesse et le bon sens des populations, il est nécessaire de donner au maire la faculté de réprimer tout désordre, s'il venait à s'en produire.

Le maire, dit la loi, a seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre. En cas de crime ou de délit, il dresse procès-verbal et le procureur de la République est immédiatement saisi (art. 55).

Espérons, du reste, que les maires de nos communes auront rarement occasion de recourir à ces moyens rigoureux, et que, grâce à l'autorité morale dont ils sont investis, ils pourront maintenir sans effort et sans force armée leurs auditeurs dans le respect des lois.

Publication des délibérations.

A côté de la publicité qui ne s'adresse qu'à un public nécessairement restreint, la loi organise la publication qui doit porter à la connaissance de tous les électeurs de la commune les travaux et les délibérations de leurs mandataires.

Le compte rendu de la séance devra être dans la huitaine affiché par extrait à la porte de la mairie (art. 56).

Digitized by Google

Cet usage, pratiqué dans nombre de communes, a donné les meilleurs résultats.

Procès-verbaux des délibérations.

Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le préfet ou le sous-préfet.

Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer (art. 57)[1].

Communication aux habitants.

Tout habitant ou contribuable a le droit de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux.

Chacun peut les publier sous sa responsabilité (art. 58).

Ainsi la publication par la voie des journaux, qui sous la législation impériale dépendait du bon plaisir des préfets, devient un droit pour chaque citoyen.

Commissions.

La législation jusqu'ici ne donnait pas aux conseils municipaux le droit de former des commissions siégeant

1. Le compte rendu et la délibération ne font qu'un, et on ne saurait prétendre séparer ces deux documents pour soutenir que la signature ne s'appliquait qu'à la délibération, et qu'il n'y avait là que l'accomplissement d'une obligation légale. (*Cassation*, 22 décembre 1886.)

Les membres qui ont pris part à une délibération comptent comme présents, alors même qu'ils ont refusé de signer le procès-verbal. (*Conseil d'État*, 2 février 1889; Rieux.)

Digitized by Google

dans l'intervalle des sessions. Il dépendait du bon vouloir de l'administration d'accorder ou de refuser les autorisations nécessaires pour les réunir.

Quant à celles que les conseils pouvaient former pendant les sessions, rien de plus restreint que leur pouvoir, rien de plus précaire que leur existence. La loi nouvelle brise toutes ces barrières; elle consacre nettement le droit pour le conseil municipal de former, au cours de chaque session, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit par l'initiative d'un de ses membres.

Les commissions peuvent tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions.

Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider, si le maire est absent ou empêché (art. 59).

Avec de pareilles précautions, le conseil n'a plus rien à redouter du mauvais vouloir ou de la négligence du maire ou de l'administration.

A l'aide de ces commissions dont l'usage se répandra de plus en plus, les conseils auront un moyen sûr et expéditif d'étudier les questions difficiles et de permettre à chaque élu de faire profiter ses collègues de sa compétence spéciale.

Démissions.

La démission des conseillers municipaux peut être soit volontaire, soit prévue par la loi.

Digitized by Google

Lorsqu'un membre, sans motifs reconnus légitimes par le conseil, a manqué à trois convocations successives, il peut, après avoir été admis à fournir ses explications, être déclaré démissionnaire par le préfet, sauf recours, dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture.

Les démissions sont adressées au sous-préfet; elles sont définitives à partir de l'accusé de réception par le préfet, et, à défaut de cet accusé de réception, un mois après un nouvel envoi de la démission constaté par lettre recommandée (art. 60) [1].

---

1. Les règles tracées par cet article sont applicables aux démissions des maires et des adjoints : elles doivent être adressées au préfet et ne sont définitives que quand le préfet les a acceptées. (*Avis du Conseil d'État* des 13, 14, 20 janvier 1885. *Circulaire minist.* du 3 février 1881.)

Le conseiller démissionnaire doit être considéré comme étant en exercice tant que sa démission n'a pas été acceptée, ou que le délai d'un mois n'est pas écoulé depuis l'envoi de la démission par lettre recommandée. En conséquence, le défaut de convocation de ce conseiller à la séance où il est procédé à l'élection du maire et de l'adjoint entraîne la nullité de cette élection. (*Conseil d'État*, 8 mai 1885. Election de Béruges.)

Le conseiller municipal démissionnaire peut valablement retirer sa démission tant qu'elle n'est pas devenue définitive. Cette démission doit être adressée par écrit et non par télégramme : jusqu'à l'acceptation de la démission, le conseiller municipal doit être convoqué aux séances. (*Conseil d'État*, 24 juillet 1885. Election de Curemonte.)

La démission des fonctions de conseiller municipal n'est pas définitive dans le cas où le préfet, à qui un adjoint a envoyé sa démission tant d'adjoint que de conseiller municipal, s'est borné à accepter la démission d'adjoint. (*Conseil d'État*, 26 juillet 1889; Champigny-sur-Marne.)

Un conseiller municipal démissionnaire continue à faire partie du conseil tant que sa démission n'est pas devenue définitive. En conséquence et malgré les démissions, le conseil municipal est complet et peut procéder valablement à l'élection du maire. (*Conseil d'État*, 15 décembre 1888; Neuilly-sur-Marne.)

Un conseiller municipal peut valablement retirer sa démission tant qu'il n'a pas reçu notification de l'accusé de réception par le préfet de cette démission. (*Conseil d'État*, 25 mai 1889; Auriol.)

Digitized by Google

CHAPITRE IV

Attributions des conseils municipaux.

Les attributions des corps municipaux ont toujours été la partie la plus délicate et la plus discutée des lois d'ensemble. Une loi municipale se juge à l'étendue et à l'importance des droits conférés aux élus de la commune.

La difficulté consiste à séparer les objets que le conseil municipal peut souverainement régler de ceux sur lesquels doit s'étendre le contrôle de l'État.

Quant à l'idée même du contrôle administratif, c'est-à-dire à la nécessité de faire intervenir l'autorité supérieure dans certains cas déterminés, tout le monde la reconnaît.

La véritable décentralisation consiste non à changer le tuteur, mais à diminuer la tutelle; telle est l'idée fondamentale de la loi.

Les délibérations des conseils municipaux sont de cinq espèces différentes :

1° Les délibérations réglementaires ou décisions qui ont par elles-mêmes force exécutoire ;

2° Les délibérations qui doivent être autorisées par l'autorité supérieure, préfets, ministres ou lois;

3° Les avis ;

4° Les réclamations ;

5° Les vœux.

Digitized by Google

Délibérations réglementaires ou décisions.

Quelle sera l'étendue des délibérations réglementaires? Tel est le criterium de la liberté municipale.

Si ces délibérations sont restreintes et peu nombreuses; si l'autorité supérieure intervient à chaque moment de la vie communale; si elle est dominante, tracassière, formaliste; si elle impose sa volonté à la commune sur des questions d'ordre essentiellement municipal, la loi est une loi de centralisation excessive et de despotisme.

Mais si, au contraire, le droit de décision devient la règle et le droit de contrôle l'exception, si l'État n'intervient que quand il s'agit d'objets dont il ne peut se désintéresser sans manquer à ses devoirs de protection nécessaire, la loi est une loi de liberté et d'expansion.

D'après la loi du 18 juillet 1837, les délibérations ayant en elles-mêmes force exécutoire n'étaient qu'au nombre de quatre. En définitive, le conseil n'avait qu'un droit d'initiative, la décision appartenait au préfet.

La loi du 24 juillet 1867 avait élargi le cadre en augmentant le nombre des cas où la délibération du conseil municipal se trouve investie d'une force exécutoire propre. Mais elle exigeait, pour rendre les délibérations exécutoires, l'accord du maire et du conseil, et, en l'absence de cet accord, l'approbation préfectorale. C'était retirer d'une main ce qu'elle donnait de l'autre; c'était mettre le droit de la commune à la merci des maires qui, à cette époque, étant nommés par le gouvernement et pouvant être pris en dehors du conseil municipal, n'avaient qu'à opposer leur veto toutes les fois qu'ils pensaient plaire par là à l'administration dont ils étaient les représentants.

La loi nouvelle émancipe les communes. Elle les fait sortir de l'état de dépendance humiliée où les avaient

Digitized by Google

placées les régimes passés. Le droit absolu de délibérer sur les affaires communales devient la règle ; le droit de contrôle devient l'exception.

La loi n'énumère pas, comme le faisaient les lois précédentes, les objets sur lesquels les conseils municipaux ont un pouvoir de décision. Elle n'énumère que les objets pour lesquels l'autorisation préfectorale, ministérielle ou législative est exigée. En dehors de ces cas, le conseil est souverain. Il règle par ses délibérations les affaires de la commune (art. 61)[1].

La loi nouvelle fait également disparaître le veto en vertu duquel le maire pouvait entraver la force exécutoire des décisions de l'assemblée communale et faire intervenir le préfet.

Le maire redevient ce qu'il doit être : l'exécuteur et non le contrôleur des décisions du conseil municipal.

Délibérations réglementaires nulles de plein droit.

Il faut prévoir les cas dans lesquels le conseil municipal serait sorti du cercle des attributions qui lui sont fixées par la loi. Il est donc nécessaire que le préfet, représentant de l'État, soit tenu au courant de ses travaux. Expédition de toute délibération devra donc être adressée dans la huitaine par le maire au sous-préfet qui en constatera la réception sur un registre et en délivrera immédiatement récépissé (art. 62).

---

1. En conférant au conseil municipal le droit de dresser la liste sur laquelle le sous-préfet doit choisir les répartiteurs, cet article ne l'autorise pas à dresser deux listes distinctes avec obligation pour le sous-préfet de choisir les titulaires sur l'une et les suppléants sur l'autre. (*Conseil d'État*, 8 mars 1889. Saint-Pons.)

Digitized by Google

Le préfet doit avoir le temps nécessaire pour les examiner. Le délai — après lequel ces délibérations pourront être exécutées — est fixé à un mois après le dépôt qui aura été fait à la préfecture ou à la sous-préfecture. Il pourra être abrégé par arrêté préfectoral (art. 68).

Quelles sont les délibérations nulles de plein droit? La loi les range sous deux catégories :

1° Les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale;

2° Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique (art. 63).

Dans ces deux cas, l'État est intéressé à intervenir immédiatement pour assurer le respect des lois et ramener à l'obéissance les conseils municipaux rebelles.

Cette disposition est la garantie de l'unité et de l'indivisibilité de la nation française.

Cette nullité étant péremptoire et hors de doute est déclarée par le préfet en conseil de préfecture. Elle peut être prononcée par le préfet et proposée ou opposée par les parties intéressées à toute époque (art. 65)[1].

---

1. Si, aux termes de l'article 65, la nullité du droit des délibérations d'un conseil municipal peut être proposée à toute époque par les parties intéressées, il faut justifier d'un intérêt direct et personnel pour demander au préfet le prononcé de la nullité.

Il ne suffit pas de la qualité de contribuable. Aux termes, en effet, de l'article 66 de la loi, les contribuables ne sont recevables en ladite qualité à se pourvoir devant le préfet que dans le cas d'annulation prévu par l'article 64.

D'autre part, les parties intéressées qui peuvent déférer au Conseil d'Etat, par application de l'article 67, l'arrêté du préfet statuant sur une demande en annulation et en déclaration de nullité d'une délibération, sont seulement celles qui ont qualité pour saisir le préfet de ladite demande. (*Conseil d'Etat*, 22 janvier 1886. Castex.)

Doivent être considérés comme présents les conseillers qui assistent à l'ouverture de la séance et qui se retirent au moment du vote, alors que, dans les circonstances où il s'est produit, ce fait peut être considéré

Digitized by Google

Délibérations réglementaires annulables. Formes de l'annulation, recours du conseil municipal.

A côté des délibérations nulles de plein droit, il en est d'autres qui sont viciées par les conditions dans lesquelles elles ont été prises.

La loi du 18 juillet 1837 et celle du 24 juillet 1867

---

comme une abstention. (*Conseil d'Etat*, 16 novembre 1888; Sartène.)

Cette jurisprudence ne s'appliquait jusque-là qu'aux cas où le conseil municipal siégeait comme assemblée électorale.

Cette disposition laisse subsister l'article 60 de la loi des 14-22 décembre 1789, qui ouvre un recours devant le directoire du département (aujourd'hui le préfet) aux particuliers lésés par un acte des corps municipaux. (*Conseil d'Etat*, 2 mai 1890; Senlis.)

Ne peut être déclarée nulle de plein droit une délibération par laquelle un conseil municipal décide la mise en location de biens communaux, même au cas où l'Etat revendiquerait ces biens comme lui appartenant. (*Conseil d'Etat*, 13 décembre 1889; Strasbourg d'Algérie.)

Ne peut être annulée une délibération portant que les personnes étrangères payeront une redevance pour les matériaux extraits de gravières que la commune prétend lui appartenir. (29 mars 1889; Préchacq Navarreux.)

Le préfet ne peut déclarer nulle par application de cet article une délibération du conseil municipal relative à des terres concédées à la commune, en se fondant sur ce que cette délibération serait prise en violation des dispositions du décret par lequel l'Etat a fait concession desdits immeubles. (*Conseil d'Etat*, 8 juillet 1887; Bouinan.)

L'arrêté du préfet qui annule une délibération du conseil municipal doit être déféré non au ministre de l'intérieur, mais au Conseil d'Etat statuant au contentieux. (*Conseil d'État*, 21 novembre 1890.)

Une intéressante circulaire du ministre de l'intérieur en date du 23 mars 1889 interdit le *referendum*, que quelques conseils municipaux s'étaient cru le droit d'employer comme procédé de consultation, notamment en matière d'emprunt.

Le *referendum* est en effet contraire au régime représentatif qui est la base de nos institutions politiques et de notre organisation administrative. Il constitue une intervention directe des citoyens dans la gestion des intérêts publics que seuls les mandataires élus du peuple ont qualité pour administrer... Les préfets devront donc, par application des articles 63 et 65, prononcer la nullité de toute délibération par laquelle des conseils municipaux auraient décidé de recourir au *referendum*.

Il appartient au préfet d'apprécier si l'intérêt que des membres du

Digitized by Google

donnaient au préfet le droit discrétionnaire d'annuler les délibérations dont il s'agit. Le préfet n'était même pas tenu de motiver ses arrêtés d'annulation. La commune ne pouvait lui demander aucun compte de ses décisions. Elle n'avait qu'à s'incliner devant lui; l'initiative de la préfecture se substituait à celle de l'autorité locale, et il dépendait d'un particulier « ayant des relations dans les bureaux » de tenir en échec la volonté de toute une commune.

La loi nouvelle détermine nettement les délibérations

---

conseil municipal ont dans l'affaire est de nature à motiver l'annulation de la délibération. (*Conseil d'Etat*, 28 mars 1890; Athis-Mons.)

Un contribuable qui n'a pas demandé l'annulation d'une délibération créant une imposition extraordinaire est néanmoins recevable à demander décharge de la cote pour laquelle il a été compris dans le rôle en se fondant sur l'irrégularité de la délibération. Au fond, il ne suffit pas que deux membres intéressés à la translation d'un cimetière aient voté cette imposition extraordinaire pour rendre irrégulière une délibération prise à l'unanimité. (*Conseil d'État*, 28 juin 1889; Gémeaux.)

Il ne suffit pas, pour faire annuler une délibération concernant le tracé d'un chemin vicinal, qu'elle ait été prise avec la participation d'un membre propriétaire de terrains traversés, eût-il même offert une souscription pour le faire accepter, lorsqu'il est reconnu qu'il n'avait pas à ce tracé un intérêt suffisant pour motiver cette mesure. (*Conseil d'État*, 6 juillet 1888; Arnac-la-Poste.)

Doit être annulée la délibération concernant l'exécution d'une libéralité faite à une commune par une personne décédée lorsque l'exécuteur testamentaire de cette personne y a pris part. (*Conseil d'État*, 25 novembre 1887; Châteauneuf-de-Gadagne.)

Doit être également annulée la délibération qui divise le territoire de la commune entre cinq cultivateurs ayant droit à la vaine pâture lorsqu'un de ces propriétaires y a participé. (*Conseil d'Etat*, 16 décembre 1887; Hennezie.)

Si une délibération du conseil municipal a servi de base à un contrat de droit civil réalisé, la commune n'est pas recevable à demander au préfet de déclarer la nullité de cette délibération, sauf à l'autorité judiciaire à surseoir à statuer jusqu'à ce que l'autorité administrative ait statué elle-même sur les questions de sa compétence. (*Conseil d'Etat*, 9 mai 1890; Saint-Leu-Taverny.)

L'intervention du conseil de préfecture est obligatoire dans tous les cas où les préfets ont à se prononcer sur des recours formés contre des délibérations, soit qu'ils les accueillent, soit qu'ils les rejettent. (*Conseil d'Etat*, 14 décembre 1888; Brasseries de Cambrai.)

Digitized by Google

qui seules peuvent être annulées. Ce sont celles auxquelles auraient pris part des membres du conseil, intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en a fait l'objet (art. 64).

L'arrêté d'annulation doit être motivé. Il est prononcé par le préfet en conseil de préfecture.

L'annulation peut être, soit provoquée d'office par le préfet, soit demandée par toute personne intéressée ou par tout contribuable de la commune.

Dans le premier cas, le préfet doit statuer dans un délai de trente jours à partir du dépôt du procès-verbal de la délibération à la sous-préfecture ou à la préfecture. Ce délai peut être réduit à quinze jours ; si aucune demande ne s'est produite dans ces quinze jours, le préfet peut déclarer qu'il ne s'oppose pas à la délibération.

Dans le dernier cas, la demande en annulation doit être déposée, à peine de déchéance, à la sous-préfecture ou à la préfecture, dans un délai de quinze jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie.

Il en est donné récépissé.

Le préfet statuera dans le délai d'un mois (art. 66).

Enfin l'arrêté d'annulation pris par le préfet n'est pas définitif. C'est un véritable jugement soumis à l'appel.

Le conseil municipal, et en dehors du conseil toute partie intéressée peut se pourvoir contre l'arrêté du préfet en Conseil d'État. Ce pourvoi est introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoir (art. 67) [1].

1. Le maire n'est pas recevable à demander en cette qualité au préfet la nullité d'une délibération du conseil municipal, alors qu'il ne justifie d'aucun intérêt direct et personnel à l'annulation de cette délibération. (*Conseil d'État*, 9 août 1889. Cherbourg, aff. Liais.)

Digitized by Google

Délibérations soumises à l'autorisation.

Le droit de décision des conseils municipaux étant la règle adoptée par la loi nouvelle, les délibérations soumises à l'approbation de l'autorité supérieure doivent être soigneusement limitées. Elles se justifient toutes soit par des considérations d'intérêt général, soit par des considérations financières.

La situation budgétaire des communes françaises impose au législateur les plus grands ménagements. Dans un pays où la moyenne des impositions communales est de 49 centimes, ou 9,669 communes sont imposées de plus de 50 centimes et 3,331 de plus de 100 [1], ce serait s'exposer à de terribles mécomptes que de laisser les conseils municipaux disposer souverainement des deniers municipaux.

Quand il s'agit du patrimoine de la commune, comment l'Etat, gardien des droits des générations futures, pourrait-il assister impassible à la dilapidation ou seulement au mauvais emploi des ressources communales ? Son attribution la plus élevée n'est-elle point justement de défendre, au nom de la nation, les corps locaux contre leur propre entraînement ?

La loi nouvelle n'a pas seulement réduit le nombre des délibérations soumises à l'autorisation, elle a encore restreint, sous chaque catégorie, la nécessité de cette autorisation.

Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure les délibérations portant sur les objets suivants.

1° Les conditions des baux dont la durée dépasse dix-huit ans (art. 68, § 1);

1. Situation financière des communes.

Digitized by Google

La loi ancienne imposait l'autorisation quand il s'agissait des baux de biens pris à loyer par la commune, qu'elle qu'en fût la durée. Ces baux pourront être consentis librement désormais au-dessous de dix-huit ans.

2° Les aliénations et échanges de propriétés communales (art. 68, § 2).

Sous l'empire de la loi ancienne, l'autorisation préfectorale était nécessaire quand il s'agissait de partager des biens indivis entre deux ou plusieurs communes ou sections de communes.

3° Les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, les projets, plans et devis des grosses réparations et des réparations d'entretien, quand la dépense totalisée avec les dépenses de même nature pendant l'exercice courant dépasse les limites des ressources ordinaires et extraordinaires que les communes peuvent se créer sans autorisation spéciale (art. 68, § 3).

D'après la loi ancienne, l'autorisation était nécessaire : 1° si la dépense d'acquisition, totalisée avec les dépenses de même nature de l'exercice courant, dépassait le dixième des revenus de la commune ; 2° si les travaux à effectuer n'avaient pas le caractère de travaux d'entretien ou de grosses réparations ou s'ils dépassaient le cinquième des revenus de la commune et devaient coûter plus de cinquante mille francs.

4° Les transactions (art. 68, § 4).

La commune ne pourra transiger librement sans autorisation et il lui faudra l'avis de trois jurisconsultes désignés par le préfet (arrêté du 21 frimaire an XII).

5° Le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public;

6° La vaine pâture;

Digitized by Google

7° Le classement, le déclassement, le redressement ou le prolongement, l'élargissement, la suppression, la dénomination des rues et places publiques, la création et la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de course, l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales, les modifications à des plans d'alignement adoptés, le tarif des droits de voirie, le tarif des droits de stationnement et de location sur les dépendances de la grande voirie, et généralement les tarifs des droits divers à percevoir au profit des communes;

8° L'acceptation des dons et legs faits à la commune lorsqu'il y a des charges ou conditions ou lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles;

9° Le budget communal;

10° Les crédits supplémentaires;

11° Les contributions extraordinaires et les emprunts, sauf dans le cas prévu par l'article 141 de la loi;

12° Les octrois, sous certaines restrictions que nous aurons plus tard à expliquer;

13° L'établissement, la suppression ou les changements des foires et marchés autres que les simples marchés d'approvisionnement (art. 68).

La loi du 24 juillet 1867 soumettait même les marchés d'approvisionnement à l'autorisation de l'autorité supérieure.

Le conseil municipal délibère aussi sur les comptes d'administration qui lui sont annuellement présentés par le maire. Ces comptes sont approuvés par le préfet. Le conseil entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs municipaux, sauf règlement définitif, soit par le conseil de préfecture, soit par la Cour des comptes (art. 71).

Digitized by Google

Formes de l'autorisation.

Toutes ces délibérations n'ont pas par elles-mêmes la force exécutoire. Elles doivent être approuvées par le préfet, sauf le cas où l'approbation par le ministre compétent, par le conseil général, par la commission départementale, par un décret ou par une loi est prescrite par les lois et règlements.

Le préfet statue en conseil de préfecture quand il s'agit des baux, des propriétés communales, des transactions et des questions de voirie et d'alignement (art. 69).

Les délibérations doivent être approuvées ou rejetées tout entières; le préfet ne peut les modifier.

La loi donne au conseil municipal une nouvelle garantie contre l'arbitraire du préfet en décidant que lorsqu'il refuse son approbation ou qu'il n'a pas fait connaître sa décision dans le délai d'un mois à partir de la date du récépissé, le conseil municipal peut se pourvoir devant le ministre de l'intérieur (art. 69).

Avis.

Les avis qui sont demandés aux conseils municipaux sont tantôt obligatoires pour l'autorité supérieure, tantôt facultatifs.

Les questions sur lesquelles les avis sont obligatoires sont les suivantes :

1° Les circonscriptions relatives aux cultes;

2° Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics;

3° Les projets d'alignement et de nivellement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages;

4° La création des bureaux de bienfaisance;

Digitized by Google

5° Les budgets et les comptes des hospices, hôpitaux et autres établissements de charité et de bienfaisance, des fabriques et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'Etat; les autorisations d'acquérir, d'aliéner, d'emprunter, d'échanger, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements; l'acceptation des dons et legs qui leur sont faits [1];

6° Enfin, tous les objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés, par les lois et règlements, à donner leur avis, et ceux sur lesquels ils seront consultés par le préfet (art. 70).

Rien n'est donc changé en ce qui touche les lois spéciales si nombreuses qui réclament l'avis des conseils municipaux, notamment en matières de bourses, de chemins ruraux et vicinaux, de cours d'eau, d'inondations, d'écoles, d'établissements religieux et de charité, d'établissements d'utilité publique, de monts-de-piété, de postes, de soutiens de famille, de sursis d'appel, etc.

Mais il faut prévoir le cas où un conseil municipal entraverait l'exécution d'une loi en se refusant à donner l'avis réclamé.

---

1. La communication des budgets des fabriques aux assemblées municipales doit précéder l'approbation épiscopale. Cette communication doit avoir lieu aussitôt après la séance de Quasimodo. Il en est de même des comptes de l'exercice clos, arrêtés dans la même séance. Toutefois, la communication de ces deux documents financiers n'est accompagnée de pièces justificatives qu'au cas où elle concorderait avec un recours à la caisse municipale (art. 136, §§ 11 et 12).

Le contrôle annuel inauguré par la loi n'est destiné qu'à fournir aux administrations municipales une appréciation permanente des ressources que les fabriques et les consistoires doivent employer en première ligne à toutes leurs dépenses, et à les éclairer pour le cas où une demande de subvention leur serait ultérieurement présentée. Il reste dépourvu de sanction autre que l'appel à l'évêque, par l'intermédiaire du préfet, tant que cette demande de subvention n'est pas formulée.

Les archives municipales doivent contenir la série complète des pièces relatives à la gestion temporelle des cultes. (*Circulaire du ministre de l'instruction publique* du 28 mai 1855.)

Digitized by Google

Lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre (art. 70).

Réclamations.

Il est un grand nombre d'autres matières sur lesquelles l'influence du conseil municipal peut s'exercer. La loi ne les énumère pas et ne cite, à titre d'exemple, que le droit de réclamer, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition (art. 61).

Vœux. — Annulations.

Le conseil municipal peut exprimer ses vœux sur tous les objets d'intérêt local (art. 61); mais il lui est interdit, hors les cas prévus par la loi, soit de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseillers municipaux, soit de publier des proclamations ou adresses, soit d'émettre des vœux politiques.

La nullité des actes et des délibérations prises en violation de cet article est prononcée dans les formes indiquées plus haut (art. 72).

La distinction entre les objets d'intérêt local et les matières politiques est le plus souvent facile à comprendre. C'est en s'inspirant du caractère de leurs fonctions et de l'esprit de la loi nouvelle que les conseils municipaux apprendront à renfermer leurs vœux dans les limites de leurs attributions.

Nomination des répartiteurs.

La répartition de la contribution foncière dans les communes touche à la fois à l'intérêt public et à l'intérêt

Digitized by Google

communal. On a pensé de tout temps qu'il fallait associer les communes dans une certaine mesure à la composition des conseils de répartition. C'est néanmoins à l'autorité supérieure qu'il appartient d'investir les répartiteurs communaux de leur mandat. Si, en effet, ils émanaient directement de la majorité du conseil, ils n'auraient pas peut-être toute l'impartialité nécessaire pour s'acquitter d'une mission qui touche aux personnes.

La loi nouvelle règle une question qui était devenue douteuse, en décidant que chaque année le conseil municipal dressera une liste contenant un nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer. Sur cette liste, le sous-préfet nommera les cinq répartiteurs visés par la loi du 3 frimaire an VII et les cinq répartiteurs suppléants (art. 61).

Digitized by Google

CHAPITRE V

Fonctions des maires et adjoints.

Élection des maires et adjoints.

Il y a dans chaque commune un maire et un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal (art. 73).

Rien n'a été plus variable dans nos lois que le mode de nomination des officiers municipaux. Nulle part ne se reflètent mieux les différents régimes politiques qui ont gouverné la France.

Sous le premier Empire, sous la Restauration, sous le second Empire, le pouvoir exécutif, roi ou empereur, nomme les maires et peut même les choisir en dehors des conseils municipaux. Le gouvernement de Juillet, tout en maintenant la nomination entre les mains du roi, l'oblige à choisir le maire et les adjoints dans le conseil municipal.

Un des premiers actes de la République, le décret du 17 septembre 1870, rend aux conseils municipaux le droit de choisir eux-mêmes leurs maires. La loi du 20 janvier 1874, loi de réaction qui suivit le 24 mai 1873, décide que les maires seront nommés par le chef de l'État dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton et par le préfet dans les autres communes.

La loi du 12 août 1876 revient au système de l'élection. Elle attribue à tous les conseils municipaux, sauf à ceux des villes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, la nomination des maires et adjoints

Digitized by Google

Encore cette disposition n'avait-elle, dans la pensée de ses auteurs, qu'un caractère provisoire.

C'est une loi du 18 mars 1882 qui, détachant de la loi générale cette disposition spéciale, décida l'élection des maires et des adjoints par les conseils municipaux dans toutes les communes. Cette solution, maintenue par la loi organique, a été depuis longtemps préconisée par un des hommes qui ont le mieux étudié le droit municipal.

« C'est moins dans l'intérêt des communes, écrivait Vivien en 1852, que dans le véritable intérêt du gouvernement, que le système qui lui donne la nomination des maires nous paraît sujet à objection.

« Nous ne pensons même pas, si ce système était abandonné, qu'il y eût lieu de revenir à la loi de 1831 et de maintenir la nomination des maires au gouvernement, à condition que le choix se porte sur un membre du conseil municipal. Dans les communes où la majorité du conseil municipal mérite confiance, si le gouvernement choisit celui que la majorité elle-même aurait nommé, il intervient sans utilité dans les affaires de la commune; s'il en choisit un autre, il fait naître des résistances et court le risque de diviser la majorité. Dans les autres communes, il ne peut faire son choix que dans la minorité; l'administration du maire est entravée, contestée, hérissée d'obstacles. Il peut même arriver que le conseil municipal ne renferme pas un seul membre auquel le gouvernement croie pouvoir confier les fonctions de maire. Le système de la loi de 1831 a l'inconvénient de toutes les transactions; il ne satisfait pleinement aucun des intérêts qu'il a pour but de rapprocher. C'est au conseil municipal, comme l'avait fait la loi de 1848, que doit, à notre avis, être remise la nomination du maire. »

Digitized by Google

Nombre des adjoints. — Régime spécial de la ville de Lyon.

Le nombre des adjoints est d'un dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous, de deux dans celles de 2,501 à 10,000. Dans les communes d'une population supérieure, il y aura un adjoint de plus par chaque excédent de 25,000 habitants, sans que le nombre des adjoints puisse dépasser douze, sauf en ce qui concerne la ville de Lyon, où le nombre des adjoints sera porté à dix-sept.

La ville de Lyon continue à être divisée en six arrondissements municipaux. Le maire délègue spécialement deux de ses adjoints dans chacun de ces arrondissements. Ils sont chargés de la tenue des registres de l'état civil et des autres attributions déterminées par le règlement d'administration publique du 11 juin 1881, rendu en exécution de la loi du 21 juin 1881 (art. 73) [1].

Rien n'est changé, du reste, à la législation spéciale qui régit la ville de Lyon et qui est fixée par la loi du 21 avril 1881.

Gratuité des fonctions municipales. Indemnité des maires.

Les fonctions municipales sont une dette civique, disait-on du temps de la Convention. C'est ce principe que la loi a consacré en décidant la gratuité des fonctions des maires, adjoints et conseillers municipaux (art. 74).

---

1. Le nombre des adjoints est calculé sur la population normale de la commune au moment du recensement et non sur la population totale. (*Conseil d'Etat*, 20 janvier 1888, Rennes.)

Digitized by Google

La rétribution des fonctions électives n'est nullement nécessaire pour faciliter l'avènement de nouvelles couches politiques et sociales à la vie publique. Ce serait rabaisser l'autorité légitime qui s'attache au mandat de conseiller municipal que de lui donner une rémunération qui serait insuffisante sous peine de devenir ruineuse.

Plus la démocratie se perfectionne, plus augmente le nombre des membres des conseils électifs appelés à délibérer sur les affaires publiques. La rétribution des conseillers municipaux ne serait qu'un premier pas dans la voie qui mène à la rétribution de toutes les fonctions électives.

La seule exception faite par la loi est relative aux fonctions des maires. Ces fonctions donnent droit au remboursement dès frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent en outre voter sur les ressources ordinaires de la commune des indemnités aux maires pour frais de représentation (art. 74).

Ce n'est là, remarquons-le bien, qu'une faculté donnée aux conseils municipaux et dont ils ne devront user que dans des circonstances exceptionnelles et lorsque la nécessité en sera réellement justifiée.

En la généralisant, on s'exposerait à fausser l'esprit de la loi qui consacre la gratuité des fonctions municipales.

Adjoint spécial.

Lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un poste d'adjoint spécial peut être institué,

Digitized by Google

sur la demande du conseil municipal, par un décret rendu en Conseil d'Etat.

Cet adjoint, élu par le conseil, est pris parmi les conseillers et, à défaut d'un conseiller résidant dans cette fraction de commune, ou s'il est empêché, parmi les habitants de la fraction. Il remplit les fonctions d'officier de l'état civil, et il peut être chargé de l'exécution des lois et des règlements de police dans cette partie de la commune. Il n'a pas d'autres attributions (art. 75)[1].

Formes de l'élection. — Nécessité de compléter le conseil. — Convocations.

La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal.

Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les mêmes formes et dans les mêmes délais que lorsque la convocation est faite par le maire, c'est-à-dire trois jours francs avant celui de la réunion, par écrit et à domicile.

La convocation doit être mentionnée au registre des délibérations et affichée à la porte de la mairie.

Elle doit contenir mention spéciale de l'élection à laquelle il devra être procédé.

Avant cette convocation, il sera procédé aux élections qui pourraient être nécessaires pour compléter le conseil

---

1. Un électeur ne peut être élu adjoint spécial qu'à défaut ou en cas d'empêchement des conseillers municipaux résidant dans la section. Le fait qu'un conseiller municipal a sa résidence dans un hameau éloigné du centre de la section ne constitue pas un empêchement. (*Conseil d'Etat*, 8 mars 1890, Sainte-Lucie-de-Tallano.)

Un membre du conseil municipal ne peut être nommé adjoint spécial dans une section où il ne réside pas, alors même qu'il y a une habitation. (*Conseil d'État*, 30 mars 1889, Sainte-Lucie-de-Tallano.)

Digitized by Google

municipal. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procédera néanmoins à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il ne soit réduit aux trois quarts de ses membres. En ce cas, il y aura lieu de recourir à de nouvelles élections complémentaires. Il y sera procédé dans le délai d'un mois, à dater de la dernière vacance (art. 77)[1].

Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret et à la majorité absolue.

Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu (art. 76).

La loi ancienne ne faisait porter le troisième tour de scrutin que sur les deux candidats qui avaient obtenu le plus de voix au second tour. C'était ce qu'on appelait le scrutin de ballottage. La loi nouvelle supprime cette exigence. Au troisième tour, comme aux deux autres, les suffrages pourront se porter sur tous les membres du conseil.

Publication de l'élection.

Il convient dans le plus bref délai possible de porter

1. L'élection d'un adjoint à laquelle il a été procédé dans une séance du conseil municipal, alors que les électeurs n'avaient été convoqués que pour l'installation d'un conseiller et l'élection d'un maire, est entachée de nullité. (*Conseil d'Etat*, 26 février 1886. Commune de Volvic.)

Dans le cas où un adjoint nommé immédiatement après le renouvellement intégral donne sa démission, il doit être pourvu avant le jour de l'élection à une vacance qui s'est produite dans le conseil municipal. (*Conseil d'Etat*, 2 février 1889, Chaours.)

Digitized by Google

l'élection à la connaissance du corps électoral et de l'administration.

Les nominations sont rendues publiques dans les vingt-quatre heures de leur date, par voie d'affiche à la porte de la mairie. Elles sont, dans le même délai, notifiées au sous-préfet (art. 78).

Pourvoi contre l'élection. — Conséquences de l'annulation.

Nous avons indiqué plus haut dans quelles conditions, dans quelles formes et dans quel délai devaient se produire les réclamations contre les élections du conseil municipal.

L'élection du maire et des adjoints est soumise aux mêmes règles ; seulement le délai de cinq jours dans lequel les réclamations doivent se produire, à peine de nullité, court à partir de vingt-quatre heures après l'élection (art. 79).

Supposons maintenant que l'élection soit annulée, ou que pour toute autre cause, démission ou révocation, le maire ou les adjoints cessent leurs fonctions : plusieurs hypothèses sont à prévoir.

Si le conseil est au complet, il est convoqué dans le délai de quinzaine pour procéder au remplacement (art. 79). Si le conseil n'est pas au complet, les élections complémentaires doivent avoir lieu dans la quinzaine de la vacance et le nouveau maire doit être élu dans la quinzaine qui suivra. Si, enfin, après ces élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil municipal procédera à l'élection du maire et des adjoints, à moins qu'il ne soit réduit aux trois quarts de ses membres. Dans ce dernier cas, de nouvelles élections

Digitized by Google

complémentaires auront lieu dans le délai d'un mois (art. 79)[1].

Incompatibilités. — Inéligibilités.

Les maires et adjoints, étant nécessairement conseillers municipaux, sont soumis aux mêmes incompatibilités et aux mêmes inéligibilités que leurs collègues.

La loi en a ajouté d'autres qui se justifient soit par les fonctions d'administrateur des deniers communaux dévolues au maire, soit par le droit qui lui appartient de nommer les employés communaux.

Ne peuvent être maires ou adjoints ni en exercer, même temporairement, les fonctions :

Les agents et employés des administrations financières, les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs particuliers et les percepteurs; les agents des forêts, ceux des

---

1. D'après les termes impératifs de cet article, il doit être, dans le délai de quinzaine à compter de l'ouverture de la vacance, procédé, soit à la nomination du nouveau titulaire, soit à la convocation des électeurs, si le conseil municipal n'est pas au complet, et, dans la seconde hypothèse, le maire ou l'adjoint doit être nommé dans la quinzaine qui suit les élections complémentaires. Il demeure d'ailleurs entendu que là où ces élections préalables sont nécessaires, c'est seulement, suivant la déclaration du rapporteur de la loi, l'arrêté de convocation et non l'opération même du scrutin, qui doit intervenir quinze jours au plus tard après la vacance ouverte. (*Circulaire* du 22 mai 1885.)

Le Conseil d'Etat a été consulté sur la question de savoir si l'obligation de pourvoir à la vacance d'un poste d'adjoint est impérative même lorsqu'il s'agit d'une commune dont la municipalité est composée d'au moins 3 membres.

Par deux avis des 7 et 13 juillet 1887, il a répondu qu'il résulte du défaut de toute prescription formelle à cet égard, que les conseils municipaux apprécient souverainement la question d'opportunité du remplacement de l'adjoint manquant dans ces conditions et que du côté du gouvernement, la convocation des électeurs étant un acte politique, la nécessité de cette convocation, sauf dans les cas où un texte positif la rend obligatoire, résulte de circonstances de fait dont le gouvernement est seul juge.

Digitized by Google

postes et des télégraphes, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers.

Les agents salariés du maire ne peuvent être adjoints art. 80) [1].

Cette disposition concerne les régisseurs, intendants, chefs de fabrique, etc., mais non les fermiers ou colons partiaires du maire.

Durée des fonctions.

Les maires et adjoints sont nommés pour la même durée que le conseil municipal.

Ils continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à

---

1. Sont éligibles aux fonctions de maires un contremaître d'une manufacture nationale de tabacs (*Conseil d'État*, 30 janvier 1885); — un receveur buraliste qui, par lettre adressée au préfet, a déclaré se démettre de son emploi s'il était élu (*Cons. d'État*, 21 novembre 1884); — un commissaire du gouvernement près un établissement thermal. (*Conseil d'Etat*, 9 mars 1889.)

Est inéligible un débitant de tabac, alors même qu'il ne gère pas lui-même le bureau dont il est titulaire. (*Conseil d'État*, 10 juillet 1885.)

Dans l'élection à laquelle il est procédé pour la nomination d'un adjoint, les voix données à un conseiller municipal inéligible entrent néanmoins en compte pour le calcul de la majorité. (*Conseil d'Etat*, 19 novembre 1886.)

Doit être annulée l'élection d'un second adjoint à laquelle il a été procédé dans une séance pour laquelle la lettre de convocation annonçait seulement l'élection du maire et du premier adjoint. (*Conseil d'État*, 16 mars 1888.)

Le fait qu'avant l'élection un des conseillers municipaux a pris la parole n'en entraîne pas l'annulation. (*Conseil d'Etat*, 8 mars 1889.)

Dans le cas où deux candidats aux fonctions de maire ayant obtenu le même nombre de voix, celui qui a été proclamé élu par le bénéfice de l'âge refuse d'accepter, le candidat le moins âgé ne peut être proclamé à sa place. (*Conseil d'État*, 12 avril 1889.)

Le maire dont l'élection comme conseiller municipal a été annulée définitivement n'a pas qualité pour présider le bureau électoral alors que des conseillers municipaux dont l'élection est incontestée peuvent remplir cette fonction. (*Conseil d'État*, 14 mars 1890, Pouzolles.)

Ce n'est qu'à partir de l'installation du conseil après son renouvellement intégral que le premier conseiller municipal dans l'ordre du tableau exerce les fonctions de maire. (*Conseil d'Etat*, 8 décembre 1888, de La Valette.)

Digitized by Google

l'installation de leurs successeurs, sauf dans les cas d'inéligibilité, de suspension ou de révocation, ou de dissolution d'un conseil municipal (art. 81)[1].

Mais la loi déclare cette disposition inapplicable en cas de renouvellement intégral. Il serait, en effet, souverainement imprudent d'imposer à une assemblée nouvellement élue un maire avec lequel elle pourrait être en complète contradiction. De cet antagonisme pourraient naître des conflits funestes à la bonne administration de la commune, conflits plus graves encore si l'ancien maire n'avait pas même été réélu au nouveau conseil.

La loi a donc décidé qu'en cas de renouvellement intégral, les fonctions de maire et d'adjoints seraient, à partir de l'installation du nouveau conseil jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau (art. 81).

Délégations.

Le maire est seul chargé de l'administration de la commune, tel est le principe. Mais il peut être absent ou empêché. Dans ce cas, il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints; et, en

1. Au cas d'acceptation de fonctions incompatibles avec les fonctions de maire, le préfet doit enjoindre au maire de remettre immédiatement le service à son suppléant. (*Circ.* du 3 février 1885. *Arrêt du Conseil d'Etat* des 13, 14, 26 janvier 1885.)

Le conseil municipal appelé à nommer un maire et un adjoint doit être convoqué par l'ancien maire, dont les fonctions se continuent jusqu'à la nomination de son successeur. Les membres du conseil municipal dont l'élection a été attaquée devant le conseil de préfecture et annulée par lui restent en fonctions tant que la décision est frappée d'appel et n'est pas devenue définitive; en conséquence, ils ont qualité pour prendre part à l'élection du maire et de l'adjoint. (*Conseil d'Etat*, 1er mai 1885. Elections de Bezonce.)

Digitized by Google

l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées (art. 82).

Remplacement momentané du maire.

Il peut arriver dans certains cas spéciaux, marchés à passer, baux à conclure, procès entre le maire et la commune, etc., que les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune. Il lui devient alors impossible de la représenter. Aussi la loi a-t-elle décidé que lorsque les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune soit en justice, soit dans les contrats (art. 83)[1].

En cas d'absence, de suspension, de révocation, ou de tout autre empêchement du maire, les affaires de la commune ne doivent pas rester en souffrance. Aussi le maire est-il provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations, et, à défaut d'adjoints, par un conseiller municipal dé-

---

1. Le maire ou l'adjoint démissionnaire conserve l'exercice de ses fonctions jusqu'à l'installation de son successeur, à moins qu'il ne soit autorisé ou contraint par le préfet de remettre le service à son suppléant. (*Avis du Conseil d'Etat* des 13, 14, 20 janvier 1885. *Circ. min.* du 3 février 1885.)

Le maire ou l'adjoint dont l'élection, soit comme maire, soit comme conseiller municipal, a été annulée, doit cesser l'exercice de ses fonctions dès la notification de l'arrêt qui a définitivement prononcé l'annulation de son élection.

Le maire dont l'élection comme conseiller municipal a été annulée et qui est réélu comme conseiller municipal ne reprend l'exercice des pouvoirs de maire qu'en vertu d'une nouvelle élection. (*Circ. ministérielle* du 3 février 1885. *Avis du Conseil d'Etat* des 13, 14 et 20 janvier 1885.)

Digitized by Google

signé par le conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau (art. 84) [1].

Il peut enfin arriver que le maire refuse ou néglige de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, soit comme représentant du pouvoir central, soit comme représentant de la commune. En ce cas, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial (art. 85) [2].

Suspension et Révocation du maire et des adjoints. — Leurs conséquences.

Nous avons exposé plus haut quelles raisons puissantes justifiaient le droit maintenu au pouvoir central de dissoudre les conseils municipaux. Ces dispositions se

---

1. L'obligation de convoquer les membres du conseil municipal trois jours francs à l'avance ne s'applique pas aux séances qui suivent celle où la session aura été régulièrement ouverte. (*Conseil d'Etat*, 23 mars 1888; Beaumont-sur-Oise.)

A défaut du maire ou des adjoints empêchés, les conseillers municipaux, sauf le cas de désignation par le conseil, sont désignés dans l'ordre du tableau, et le conseiller municipal agissant dans ces conditions est présumé, jusqu'à preuve contraire, avoir été régulièrement investi de la délégation légale. (*Cassation criminelle*, 10 juillet 1885. *Cour de Bourges*, 3 juin 1889.)

2. Le préfet agit dans les limites de ses pouvoirs en désignant un délégué spécial chargé de procéder à la revision des opérations du dénombrement sur le refus du maire de procéder à cette opération. (*Conseil d'Etat*, 18 novembre 1887; Buzançais.)

Dans le cas où, par suite d'une absence volontaire du maire, il a été impossible de lui remettre la mise en demeure à lui adressée par le préfet d'accomplir un acte de ses fonctions, et où l'adjoint auquel cette mise en demeure a été adressée a refusé d'y obtempérer, le délégué du préfet peut régulièrement accomplir cet acte des fonctions de l'autorité municipale. (*Conseil d'Etat*, 16 juillet 1886; Valle d'Orezza.)

Ne peut être considéré comme ayant refusé de procéder à un acte prescrit par la loi le maire qui refuse de procéder à la réception définitive de travaux communaux lorsque le conseil municipal l'a invité à s'abstenir. (*Conseil d'Etat*, 22 juin 1888; Longpré les-Corps-Saints.)

La suspension d'un maire est un acte d'administration dont les motifs ne peuvent être discutés devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse. (*Conseil d'Etat*, 3 février 1888; Buisson.)

Digitized by Google

justifient plus aisément encore quand il s'agit des maires et des adjoints.

La France, en effet, est peut-être le seul pays dans lequel le maire, fonctionnaire unique, concentre entre ses mains non seulement des attributions d'agent de la commune, mais des attributions d'administration et de police générales.

Il n'est pas seulement le représentant du pouvoir exécutif municipal; il est encore le représentant de l'État, chargé de publier les lois, de veiller à leur exécution, de seconder l'action du pouvoir central dans l'application des mesures relatives à la défense du territoire et au maintien de l'ordre public.

Si la loi, confiante dans la liberté communale, a laissé, malgré la double qualité du maire, le droit de le désigner aux conseils municipaux, c'est à condition de ne pas laisser l'État désarmé vis-à-vis des officiers de la commune qui sont en même temps ses agents.

Le maire violerait enfin l'esprit de ses fonctions si, par un acte public, il se mettait en opposition avec le gouvernement de son pays.

Les maires et adjoints peuvent être suspendus par arrêté du préfet pour un temps qui n'excédera pas un mois et qui peut être porté à trois mois par le ministre de l'intérieur.

Ils ne peuvent être révoqués que par décret du Président de la République (art. 86).

Dans les colonies régies par la loi, la suspension peut être prononcée par arrêté du gouverneur pour une durée de trois mois. Cette durée ne peut être prolongée par le ministre. Le gouverneur rend compte immédiatement de sa décision au ministre de la marine et des colonies (art. 86).

Digitized by Google

Ces pénalités administratives doivent avoir une sanction. Il serait inadmissible, en effet, qu'un maire suspendu ou révoqué pût être réélu le lendemain de la mesure qui l'a frappé, ou même qu'un conseil municipal passionné ou violent pût forcer le gouvernement par une démission collective à de nouvelles élections.

La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une année à dater du décret de révocation, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux (art. 86) [1].

La loi prévoit enfin le cas où le conseil municipal ayant été dissous, une délégation spéciale a été nommée par le gouvernement. Dans ce cas, le président et, à son défaut, le vice-président de la délégation spéciale remplit les fonctions de maire.

Ses pouvoirs prennent fin dès l'installation du nouveau conseil (art. 87).

Droit de nommer aux emplois communaux.

Le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois, décrets et ordonnances actuellement en vigueur ne fixent pas un droit spécial de nomination.

Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois.

---

1. On ne saurait considérer comme le renouvellement général des conseils municipaux le renouvellement intégral d'un conseil municipal, postérieurement à l'époque du renouvellement général des conseils municipaux, alors même que l'élection intégrale ferait suite au renouvellement général. (*Conseil d'Etat*, 11 mai 1885. Election de Bénévent-l'Abbaye.)

Dans le cas où, connaissant sa nomination, le maire élu s'abstient de faire connaître son refus d'acceptation et assiste à plusieurs séances du conseil municipal, il est considéré comme acceptant. (*Conseil d'Etat*, 21 mars 1890; Ducrest.)

Digitized by Google

Il peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, mais à la condition qu'ils soient agréés par le préfet ou le sous-préfet (art. 88).

Adjudications publiques.

Lorsque le maire procède à une adjudication publique pour le compte de la commune, il est assisté de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil ou, à défaut de cette désignation, appelés dans l'ordre du tableau.

Le receveur municipal est appelé à toutes les adjudications. Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le maire et les deux assistants à la majorité des voix, sauf le recours de droit.

Il n'est pas dérogé aux prescriptions du décret du 17 mai 1809 relatives à la mise en ferme des octrois (art. 89).

Digitized by Google

CHAPITRE VI

Attributions des maires et adjoints.

Les maires et adjoints tiennent des lois générales des attributions multiples et complexes qui touchent aux matières les plus diverses. Ils sont agents du gouvernement pour l'exécution des lois. Ils sont officiers municipaux pour représenter et administrer la commune. Ils sont officiers de l'état civil pour la tenue des actes de l'état civil. Ils sont officiers de police judiciaire dans certains cas prévus par la loi pénale et peuvent même remplir les fonctions de ministère public devant le tribunal de simple police dans les chefs-lieux de canton.

Nous laisserons de côté les attributions qu'ils tiennent soit des lois spéciales, soit du Code civil, soit du Code d'instruction criminelle, pour ne nous occuper que de celles de leurs attributions qui touchent à l'administration de la commune.

A ce titre, ils agissent tantôt sous l'autorité de l'administration supérieure et comme agents de l'État; tantôt sous la surveillance de l'administration supérieure comme préposés à la police municipale et rurale; tantôt enfin sous la surveillance de l'autorité supérieure et le contrôle du conseil municipal comme préposés à la gestion des intérêts communaux.

Digitized by Google

Attributions exercées par le maire sous l'autorité de l'administration supérieure et comme agent de l'État.

Le maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure :

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;

2° De l'exécution des mesures de sûreté générale ;

3° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois (art. 92).

La loi municipale ne pouvait énumérer toutes les lois spéciales qui ont confié aux maires des attributions particulières. Elle a tenu néanmoins à lui déléguer, ou, à son défaut, à déléguer au sous-préfet le soin de pourvoir d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ni de croyance (art. 93).

Cette disposition est une application de la liberté de conscience. Il serait facile, du reste, de la justifier par les nombreux exemples et par les fréquents scandales auxquels avait donné lieu l'interprétation arbitraire des lois anciennes.

Le maire, agent de l'État, doit rester neutre entre les diverses confessions religieuses.

Attributions exercées par le maire sous la surveillance de l'autorité supérieure et le contrôle du conseil municipal.

Le maire est chargé, sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure :

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la

Digitized by Google

commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits;

2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale;

3° De préparer et proposer le budget et d'ordonnancer es dépenses;

4° De diriger les travaux communaux;

5° De pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements et par les articles 68 et 69 de la loi;

7° De passer dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la loi;

8° De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant;

9° De prendre, de concert avec les propriétaires ou les détenteurs du droit de chasse, dans les buissons, bois et forêts, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles désignés dans l'arrêté du préfet pris en vertu de l'article 9 de la loi du 3 mai 1844; heureuse innovation qui remédiera dans une certaine mesure aux dégâts causés par le gibier, à la grande satisfaction des habitants de nos communes rurales.

De faire, pendant le temps de neige, à défaut des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, détourner les loups et sangliers réunis sur le territoire; de requérir, à l'effet de les détruire, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux.

Digitized by Google

De surveiller et d'assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal[1].

---

1. Les procédés les plus communément usités pour cette opération sont les pièges, le poison et les armes à feu. Certains animaux peuvent être enfermés dans leurs terriers. Enfin, quand les mesures individuelles prises par les soins des propriétaires intéressés ne suffisent pas, la loi permet de recourir aux mesures d'ensemble connues sous le nom de battues. Le législateur a visé tous les moyens de destruction sans en excepter aucun. Le décret du 19 pluviôse an V n'ayant pas été abrogé, c'est aux préfets à ordonner les battues qui portent sur le territoire de plusieurs communes, aux maires à ordonner celles qui ne dépassent pas les limites d'une circonscription communale.

Les préfets doivent se concerter avec l'administration forestière et ne jamais comprendre dans la nomenclature des animaux à détruire ceux qui ont le caractère de gibier, à l'exception du sanglier, même quand ils auraient été rangés au nombre des espèces nuisibles par l'arrêté sur la police de la chasse.

Les mesures de destruction ordonnées par l'autorité municipale ne sont pas soumises à ces conditions. Elles peuvent être dirigées contre tous les animaux nuisibles, ayant ou non le caractère de gibier, désignés comme tels par arrêté du préfet.

Quand il s'agit de battues dans les buissons, bois et forêts, les propriétaires ou les détenteurs du droit de chasse doivent y consentir.

Il appartient aux maires de veiller à ce que les battues ne soient pas détournées de leur objet et ne servent pas de prétexte pour commettre des délits de chasse. Ils prendront soin que la direction en soit remise en bonnes mains, soit qu'ils désignent eux-mêmes le chasseur chargé de conduire les opérations, soit qu'ils en laissent le choix aux propriétaires intéressés. (*Circulaire minist.* du 4 décembre 1884.)

Les dispositions de l'art. 90, § 9, de la loi du 5 avril 1884 étant générales, le maire a pu ordonner une battue des animaux nuisibles, des lapins dans l'espèce, et autoriser l'emploi des panneaux pour la rendre plus efficace.

Aucun article de cette loi ne prescrit aux maires de prendre des arrêtés spéciaux pour ordonner des battues; aucune forme n'est prescrite; il suffit qu'il soit constaté que les mesures de destruction ont été réellement prescrites antérieurement à la battue.

La surveillance de la battue que la loi impose au maire n'exige pas qu'il assiste personnellement à la battue; la loi ne prescrit aucun mode spécial de surveillance. (*Cassation*, 12 juin 1886.)

Les irrégularités commises par le maire, organisateur d'une battue aux sangliers, constituent des faits personnels dont il appartient à l'autorité judiciaire d'apprécier les conséquences.

Les chasseurs qui ont participé à une battue irrégulière sur la convocation du maire ne sont à l'abri des poursuites, nonobstant leur bonne foi, que si cette convocation a eu le caractère de la réquisition légale prévue par l'article 90, n° 9, de la loi du 5 avril 1884. (*Cassation*, 12 juin 1886.)

Digitized by Google

10° Et, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal (art. 90) [1].

Attributions exercées par le maire sous la surveillance de l'administration supérieure. — Police municipale et rurale. — Pouvoir réglementaire des préfets.

Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs (art. 91).

Comme représentant du pouvoir central, le maire est préposé à l'exécution des mesures de sûreté et de police générales ; comme représentant du pouvoir municipal, le maire est préposé à la direction de la police municipale et de la police rurale. Le maire est donc tout à la fois, sans qu'on puisse faire de distinction, le mandataire de la communauté et le délégué de la nation.

Dans la pratique, on le comprend, la distinction entre la police municipale et la police générale est souvent difficile. Presque toujours les fonctions de police se confondent dans les mains des mêmes agents, procédant de la même façon et dans les mêmes circonscriptions.

Suivant les termes de la loi de 1789, le maire est chargé de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police sur toute l'étendue de la circonscription territoriale de la commune. Or ce ne sont pas seulement

1. L'arrêté municipal qui prescrit des travaux relatifs au nivellement, et à la mise en état de viabilité de rues ouvertes sur des terrains privés et non classés parmi les rues de la commune est illégal et non obligatoire, bien que, dans le préambule de son arrêté, le maire ait déclaré agir dans l'intérêt de la santé publique. (*Cassation*, 21 mai 1886.)

Digitized by Google

les électeurs de la commnne qui sont intéressés à la paix publique, à la sécurité locale, à la facilité des communications; les étrangers qui s'y rencontrent, les voyageurs, les personnes qui l'habitent momentanément ont droit à la même protection et aux mêmes garanties.

La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques.

Elle comprend notamment :

1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute, ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles[1];

2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblées publiques, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique ;

3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques[2], spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

---

1. Ne contient pas d'excès de pouvoir l'arrêté municipal qui, par mesure de salubrité et sur l'avis de la commission d'hygiène, prescrit la fermeture d'un puisard, alors d'ailleurs qu'il ne détermine ni la nature ni l'importance des travaux à exécuter pour l'écoulement des eaux. (*Conseil d'État*, 7 mai 1886. Beaujois.)

2. Est légal l'arrêté municipal qui interdit les processions et toutes

Digitized by Google

4° Le mode de transport des personnes décédées, les inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions ou des prescriptions particulières à raison des croyances ou du culte du défunt ou des circonstances qui ont accompagné sa mort ;

5° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente[1] ;

6° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties ; en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure ;

7° Le soin de prendre provisoirement les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés ;

8° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces (art. 97).

---

autres manifestations extérieures du culte.(*Cassation*, 19 janvier 1887.)

Est nul, pour excès de pouvoir, l'arrêt d'un maire qui interdit à une société de musique autorisée de jouer sur la voie publique tant qu'elle sera dirigée par un chef non Français. (*Conseil d'État*, 1er avril 1887. Maire de Saint-Germain-en-Laye.)

1. N'est pas entaché d'excès de pouvoir l'arrêté du maire qui prescrit l'apport au marché, pour y être vérifié par les inspecteurs, du gibier et du poisson entrant en ville pour y être vendus, alors que l'arrêté ne porte pas atteinte au droit du marchand de vendre ses denrées selon la mode qui lui convient. Mais le maire ne peut interdire, par mesure générale, la vente des denrées alimentaires à la criée dans des locaux privés sans violer le principe de la liberté de l'industrie. (*Conseil d'État*, 18 mars 1887. Martin.)

Digitized by Google

Que prouve cette énumération empruntée textuellement aux lois de la Révolution française? C'est que quand on parle de police municipale, on parle non seulement d'intérêts locaux, mais de ces grands intérêts généraux de sûreté, de tranquillité et de salubrité dont l'État est le gardien, le tuteur et, comme on l'a dit, la raison sociale.

L'intervention de l'autorité supérieure, ainsi limitée, est donc à la fois légitime et nécessaire pour garantir les droits des citoyens contre le caprice et l'arbitraire possibles des pouvoirs locaux. Elle ne pourrait abandonner le droit de police au pouvoir dictatorial du maire, sans compromettre l'unité de notre législation administrative, non moins nécessaire que l'unité de notre législation civile.

On a cité de nombreux exemples, qui montrent combien est nécessaire parfois l'intervention de l'autorité préfectorale.

Tantôt c'est un maire qui laisse ses administrés se servir de poteries vernissées à l'aide de substances à base de plomb, jusqu'au moment où le préfet prend un arrêté pour interdire dans le département la fabrication et la vente de ces poteries.

Tantôt c'est un manufacturier, maire d'une commune, qui se sert d'une trompe à vapeur pour appeler au travail ses ouvriers dispersés dans la ville, au risque de réveiller en sursaut tous ses habitants.

Tantôt c'est un maire qui permet à ses administrés d'installer leurs cabinets d'aisances sur le bord même d'une rivière et qui risque ainsi de répandre une maladie infectieuse dans toute une vallée.

Voilà de quoi justifier amplement les dispositions suivantes :

Les pouvoirs de police qui appartiennent au maire ne

Digitized by Google

font pas obstacle au droit du préfet de prendre pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne pourra être exercé par le préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultats (art. 99). C'est, du reste, aux tribunaux et notamment à la Cour de cassation qu'il appartiendra de faire la distinction entre les mesures de police locale, sur lesquelles le préfet est sans droit, et les mesures que peut prendre le préfet comme gardien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Arrêtés de police du maire. — Notification. Publication.

Parmi les magistrats investis du pouvoir réglementaire, les maires occupent, on le voit, la place la moins élevée, mais non la moins considérable. Ils prennent des arrêtés, tantôt à l'effet d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à leur vigilance et à leur autorité, tantôt à l'effet de publier de nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation (art. 94).

Ils sont tantôt les intermédiaires entre le législateur et le citoyen, tantôt ils sont eux-mêmes, pour les objets qui leur sont confiés, les législateurs de la commune.

Leurs arrêtés doivent donc être portés à la connaissance des intéressés et à la connaissance de l'autorité supérieure.

Les arrêtés du maire ne sont obligatoires qu'après

Digitized by Google

avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publications et d'affiches, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales, et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle.

La publication est constatée par une déclaration certifiée par le maire.

La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée, ou, à son défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la mairie.

Les arrêtés, actes de publication et de notification sont inscrits à leur date sur le registre de la mairie (art. 96) [1].

Les arrêtés sont immédiatement adressés au sous-préfet ou, dans l'arrondissement du chef-lieu du département, au préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution. S'ils ont un caractère réglementaire permanent, c'est-à-dire s'ils embrassent le présent et l'avenir, ils ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés délivrés par le sous-préfet. Néanmoins, en cas d'urgence, le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate (art. 95). « Le droit d'annulation réservé à l'autorité supérieure et le contrôle indirect de l'autorité judiciaire qui ne prête

---

1. Il résulte de ces dispositions combinées que c'est seulement par la publication et l'affichage, ou par la notification individuelle, que les intéressés peuvent être astreints légalement à déférer aux arrêtés municipaux.

Les préfets, lorsqu'ils croiront devoir user du droit que leur confère l'art. 75, § 3, mentionneront dans l'arrêté d'approbation qu'ils ont autorisé l'exécution immédiate de l'arrêté réglementaire. Les maires devront constater cette mention spéciale dans la déclaration de publication qu'ils ont à rédiger, conformément à l'art. 96, § 2, de la loi municipale.

A défaut de cette procédure, les règlements publiés ne sauraient recevoir de sanction de la part de l'autorité judiciaire chargée de réprimer les contraventions. (*Circulaire* du 23 mars 1886.)

Digitized by Google

force qu'aux arrêts rendus dans les limites de la loi sont les seules garanties établies à l'égard des maires[1]. »

Jamais ils n'ont été plus indépendants, par leur origine même, à l'égard du pouvoir central. Ils trouveront dans cette indépendance même une raison nouvelle de se concerter avec l'autorité avant de statuer sur des questions qui touchent essentiellement à l'ordre public.

Police des routes et des chemins.

Le maire a la police des routes nationales et départementales, et des voies de communication, dans l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui touche à la circulation sur lesdites voies.

Il peut, moyennant le payement de droits fixés par un tarif dûment établi sous les réserves imposées par l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux, et autres lieux publics.

Les alignements individuels, les autorisations de bâtir, les autres permissions de voirie sont délivrés par l'autorité compétente, après que le maire aura donné son avis dans le cas où il ne lui appartient pas de les délivrer lui-même.

Les permissions de voirie à titre précaire ou essentiellement révocable, sur les voies publiques qui sont placées dans les attributions du maire et ayant pour objet, notamment, l'établissement dans le sol de la voie publique des canalisations destinées au passage ou à la conduite soit de l'eau, soit du gaz, peuvent, en cas de refus

1. Vivien, *Études administratives*, I, p. 317.

Digitized by Google

du maire non justifié par l'intérêt général, être accordées par le préfet. Le préfet ne peut motiver ses arrêtés que par cet intérêt général, et spécialement par les nécessités de la circulation ou de la sécurité publique (art. 98) [1].

Clochers et clefs des églises.

Dans la plupart des communes de France on se préoccupe peu de la séparation de l'Église et de l'État telle que la conçoivent les doctrinaires et les théoriciens.

Ce qu'on demande au gouvernement de la République, c'est de régler d'une façon nette et claire les droits respectifs de l'autorité civile et de l'autorité ecclésiastique. Que de conflits se sont élevés dans nos communes qu'une réglementation salutaire pourra écarter à l'avenir! Dans maint village que nous pourrions citer, le droit de sonner la cloche pour appeler les enfants à l'école, droit consacré par un usage immémorial, n'a-t-il pas été bruyamment contesté depuis la loi sur l'enseignement obligatoire? Que de luttes prolongées souvent pendant des années, à raison de la nécessité où se trouvait le maire d'aller réclamer la clef au presbytère pour vérifier l'état du clocher ou la vétusté d'un pan de mur! C'est le devoir de la loi de déterminer et de définir les limites de l'autorité de chacun dans ces questions d'une nature particulièrement délicate, puisqu'elles touchent à la liberté de conscience et à la liberté du culte.

---

1. Le droit pour le maire de fixer le tarif des places dans les voitures publiques destinées au transport des voyageurs ne peut s'exercer que dans les limites de sa commune. (*Cassation*, 29 mars 1884.)

Les communes ne sont investies du droit de percevoir le produit du droit de stationnement et de location sur les fleuves et leurs berges dépendant du domaine public national qu'autant que cette perception a lieu en vertu d'un tarif municipal régulièrement approuvé par un décret du chef de l'État.

Digitized by Google

L'église est la propriété de la commune. Mais, depuis le Concordat, elle est affectée à une destination particulière. Elle est mise au service du culte, et, par conséquent, à la disposition du prêtre qui a la police intérieure de l'édifice en ce qui concerne les cérémonies religieuses. Il en est de même des cloches. Elles sont essentiellement consacrées à l'usage du culte ; mais, comme propriété de la commune, elles peuvent être affectées à des sonneries civiles.

Les cloches des églises, dit la loi, sont spécialement affectées aux cérémonies du culte.

Néanmoins, elles peuvent être employées dans les cas de péril commun qui exigent un prompt secours et dans les circonstances où cet emploi est prescrit par des dispositions de lois ou règlements, ou autorisé par les usages locaux.

Les sonneries religieuses, comme les sonneries civiles, feront l'objet d'un règlement concerté entre l'évêque et le préfet, ou entre le préfet et les consistoires, et arrêté, en cas de désaccord, par le ministre des cultes (art. 100).

C'est d'après les mêmes principes qu'a été résolue la question des clefs de l'église.

Une clef du clocher sera déposée entre les mains des titulaires ecclésiastiques, une autre entre les mains du maire, qui ne pourra en faire usage que dans les circonstances prévues par les lois ou règlements. Si l'entrée du clocher n'est pas indépendante de celle de l'église, une clef de la porte de l'église sera déposée entre les mains du maire (art. 101).

Sous un régime concordataire où les bâtiments religieux ont le double caractère de rester propriété communale, tout en étant affectés au service du culte, ces textes précis préviendront les conflits d'attribution si dangereux pour la paix des consciences.

Digitized by Google

Gardes champêtres. — Nomination. Attributions.

Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres. La loi ancienne faisait nommer le garde champêtre par le préfet sur la présentation du maire. La loi nouvelle donne au maire cette nomination. Mais les gardes champêtres sont, en même temps qu'agents communaux, agents de la force publique et auxiliaires de la justice. Ils composent, comme disait Vivien, l'armée sédentaire de l'ordre intérieur et de la propriété : l'autorité supérieure ne peut donc se désintéresser de leur nomination ; ils doivent être agréés et commissionnés par le sous-préfet ou par le préfet dans l'arrondissement du chef-lieu. Le préfet ou le sous-préfet doit faire connaître son agrément ou son refus d'agrément dans le délai d'un mois. Les gardes champêtres doivent être assermentés.

Ils peuvent être suspendus par le maire. La suspension ne pourra durer plus d'un mois; le préfet seul peut les révoquer (art. 102).

Rien n'est changé ni à la nature ni à l'étendue de leurs fonctions.

En dehors de la police rurale, les gardes champêtres sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel il est assermenté, les contraventions aux règlements et arrêtés de police municipale. Ils dressent des procès-verbaux pour constater ces contraventions (art. 102) [1].

1. Quand une délibération du conseil municipal a supprimé l'emploi de garde champêtre dans des termes qui constituent une révocation détournée, le préfet, en conseil de préfecture, est fondé à pro-

Digitized by Google

Organisation de la police dans les villes de plus de 40,000 habitants.

Dans les villes ayant plus de 40,000 habitants, l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par décret du Président de la République.

Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour la dépense, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret du Président de la République, le Conseil d'État entendu.

Dans toutes les communes, les inspecteurs de police, les brigadiers, sous-brigadiers et les agents de police nommés par le maire doivent être agréés par le sous-préfet ou par le préfet. Ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet seul peut les révoquer (art. 103).

Agglomération lyonnaise.

L'État contribuant pour une grande part dans les dépenses de la police de Lyon et des communes voisines, il n'est donc pas surprenant que, sur ce territoire, les

---

noncer l'annulation de cette décision pour excès de pouvoir. C'est au préfet seul qu'il appartient de révoquer les gardes champêtres. (*Conseil d'Etat*, 22 janvier 1886. Commune de Saint-Martial. 16 juillet 1886. Commune de Soustous.)

Le conseil municipal excède ses pouvoirs lorsque la délibération par laquelle il supprime l'emploi de garde champêtre constitue en réalité une révocation de l'agent en exercice. (*Conseil d'Etat*, 20 avril 1888; Ploërmel.)

Mais il peut décider que l'emploi de garde champêtre ne sera maintenu que pendant un certain nombre de mois chaque année, en fixant le traitement mensuel que le garde touchera tant qu'il sera en fonctions. (*Conseil d'Etat*, 22 juin 1888; Chuscan.)

Digitized by Google

attributions du préfet du Rhône soient particulièrement étendues.

Le préfet du Rhône exerce dans les communes de Lyon, Caluire-et-Cuire, — Oullins, Sainte-Foy, — Saint-Rambert, Villeurbanne, — Vaulx-en-Velin, — Bron, Pierre-Bénite et Venissieux, du département du Rhône, et dans celle de Sathonay du département de l'Ain, les mêmes attributions que celles qu'exerce le préfet de police dans les communes suburbaines de la Seine (art. 104).

Dans ces communes les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations municipales et concernant la sûreté et la commodité du passage dans les rues et voies publiques, le transport des personnes décédées, les inhumations et les exhumations, l'inspection des denrées et de leur débit, le soin de prévenir et de faire cesser les accidents et fléaux calamiteux, les mesures contre les aliénés et les soins à prendre contre les animaux malfaisants ou féroces.

Ils sont donc chargés du maintien du bon ordre dans les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics (art. 105).

Responsabilité civile des communes.

A toute époque, on a admis que les habitants groupés en communes se devaient protection et sécurité mutuelles.

Contre une agression individuelle, les moyens habituels de la police suffisent. Mais quand des violences sont commises par des attroupements ou des rassemblements, il appartient aux autorités locales de mettre en mouve-

Digitized by Google

ment la force collective qu'elles seules peuvent employer. Si elles ne le font pas, si elles sont négligentes ou oublieuses, la responsabilité de la commune se trouve engagée.

De tout temps cette règle a été admise. Avant la Révolution, les magistrats ou gentilshommes négligents encouraient des peines personnelles. Sous la Révolution, il fallait se défendre contre les désordres intérieurs qui menaçaient l'ordre nouveau. De là, la fameuse loi de vendémiaire qui renferme contre les officiers municipaux des prescriptions, des amendes, des pénalités enfin dont la rigueur n'est plus d'accord avec nos mœurs.

La loi nouvelle maintient la responsabilité collective, mais elle la dégage de sévérités qui ne sont plus de notre temps. Elle en fait une sorte d'assurance mutuelle entre tous les habitants de la commune contre les dangers provenant des troubles publics.

Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées.

Les dommages-intérêts dont la commune est responsable sont répartis entre tous les habitants domiciliés dans ladite commune, en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes (art. 106)[1].

Si les attroupements ou rassemblements ont été formés

1. L'autorité judiciaire est seule compétente pour statuer sur une action en responsabilité intentée contre une commune à raison de dommages résultant de rassemblements armés, et par suite pour vérifier si cet article est applicable aux faits de la cause. (*Tribunal des conflits*, 25 février 1888; Nimes.)

Digitized by Google

d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux (art. 107).

A la suite de la guerre de 1870, la responsabilité collective a été appliquée avec rigueur aux communes qui, après avoir été victimes de l'invasion, étaient en butte à de multiples réclamations.

La loi nouvelle réduit la responsabilité aux cas dans lesquels les municipalités auraient, par leur faute ou leur négligence, compromis la sécurité des habitants.

Ainsi l'article ne s'applique pas :

1° Lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements, et d'en faire connaître les auteurs;

2° Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée;

3° Lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre (art. 108).

Enfin la commune déclarée responsable peut exercer son recours contre les auteurs et complices du désordre, (art. 109).

Digitized by Google

CHAPITRE VII

Biens, travaux et établissements communaux.

Vente des biens mobiliers et immobiliers.

Nous avons vu plus haut dans quelles conditions les conseils municipaux pouvaient délibérer sur les acquisitions, ventes et échanges d'immeubles.

Il est un cas pourtant où cette vente peut être autorisée par décret présidentiel, c'est lorsqu'il s'agit d'obliger la commune à exécuter une décision judiciaire passée en force de chose jugée.

La vente des biens mobiliers et immobiliers des communes, autres que ceux servant à un usage public, peut être alors autorisée sur la demande de tout créancier, porteur du titre exécutoire, par un décret du Président de la République qui détermine les formes de la vente (art. 110).

Dons et legs faits à la commune.

Plusieurs hypothèses peuvent se présenter. Voyons d'abord ce qui est relatif à l'acceptation.

Lorsqu'il y a des charges et conditions, les délibérations du conseil municipal ayant pour objet l'acceptation de dons et legs sont exécutoires sur arrêté du préfet, pris en conseil de préfecture (art. 111).

S'il y a réclamation des prétendant droits à la succession, quelles que soient la quotité et la nature de la do-

Digitized by Google

nation ou du legs, l'autorisation ne peut être accordée que par décret rendu en Conseil d'État (art. 111).

Dans les autres cas, c'est-à-dire s'il n'y a ni charges, ni conditions, ni affectations immobilières, ni réclamation des prétendant droits, le conseil municipal décide de l'acceptation sans que sa délibération soit soumise à l'approbation de l'autorité supérieure.

Il peut arriver que la donation, ou le legs, ait été fait à un hameau ou quartier d'une commune qui n'est pas encore à l'état de section ayant la personnalité civile. La loi nouvelle prévoit ce cas, que les lois anciennes ne prévoyaient pas : les habitants du hameau ou quartier seront appelés à élire une commission syndicale dans des conditions qui seront exposées plus loin. La commission syndicale délibérera sur l'acceptation de la libéralité, et, dans tous les cas, l'autorisation d'accepter ne pourra être accordée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (art. 111).

Voyons maintenant ce qui arrive en cas de refus :

Lorsque la délibération porte refus de dons ou legs, le préfet peut, par un arrêté motivé, inviter le conseil municipal à revenir sur sa première délibération. Le refus n'est définitif que si, par une seconde délibération, le conseil municipal déclare y persister.

Si le don ou le legs a été fait à une section de commune et que le conseil municipal soit d'avis de refuser la libéralité, on recourra de nouveau à la nomination de la commission syndicale et au décret du Conseil d'État (art. 112).

Mais il importe, en tout état de cause, d'assurer, au moment où s'ouvre la succession, les droits de la com-

Digitized by Google

mune, sans que ces droits puissent être diminués par les formalités qu'impose la loi.

Le maire pourra donc toujours, à titre conservatoire, accepter les dons ou legs et former avant l'autorisation toute demande en délivrance.

Le décret du Président de la République, l'arrêté du préfet ou la délibération du conseil municipal, qui interviennent ultérieurement, ont effet du jour de cette acceptation (art. 113).

Plans et Devis.

Nous avons indiqué plus haut dans quelle mesure les constructions ou reconstructions, les projets de grosses réparations et de réparations d'entretien pouvaient être autorisés par le conseil municipal.

Ici intervient une règle nouvelle destinée à assurer le contrôle du conseil municipal.

Aucune construction nouvelle ou reconstruction ne peut être faite que sur la production des plans et devis approuvés par le conseil municipal, sauf les exceptions prévues par des lois spéciales (art. 114).

Ces devis doivent contenir le montant des honoraires de l'architecte et de la somme à valoir pour travaux imprévus.

Quand il s'agit des constructions ou reconstructions qui, à raison de leur importance, doivent être approuvées par le préfet, les plans et les devis, après avoir été approuvés par le conseil, devront être approuvés par le préfet (art. 68, § 3).

Digitized by Google

Traités relatifs aux travaux municipaux.

Les différentes règles relatives aux travaux communaux se trouvent soit dans des décisions ministérielles, soit dans des ordonnances.

Les travaux d'entretien n'entraînant pas une dépense de plus de 300 francs peuvent être exécutés par voie d'économie et payés sur la production de soumissions ou de mémoires d'ouvriers. (Décret du 17 juillet 1808, circulaire ministérielle du 9 juin 1838.)

Si des crédits ont été régulièrement ouverts au budget communal, l'administration municipale peut les faire exécuter d'urgence, sauf à en référer au conseil. Si les travaux proposés exigent la déclaration préalable d'utilité publique, on suivra les formes de l'ordonnance spéciale du 23 août 1835, qui prescrit l'enquête publique préalable.

Lorsque le travail est autorisé, l'entreprise doit en être donnée avec concurrence et publicité, sauf les exceptions ci-après.

Il peut être traité de gré à gré :

1° Pour les objets dont la fabrication est exclusivement attribuée à des porteurs de brevets d'invention ou d'importation;

2° Pour les objets qui n'auraient qu'un possesseur unique;

3° Pour les ouvrages et les objets d'art et de précision dont l'exécution ne peut être confiée qu'à des artistes éprouvés;

4° Pour les exploitations, fabrications et fournitures qui ne seraient faites qu'à titre d'essai;

5° Pour les matières et denrées qui, à raison de leur

Digitized by Google

nature particulière et de la spécialité de l'emploi auquel elles sont destinées, doivent être achetées et choisies aux lieux de production ou livrées sans intermédiaires par les producteurs eux-mêmes;

6° Pour les fournitures ou travaux, qui n'auraient été l'objet d'aucune offre aux adjudications, ou à l'égard desquelles il n'aurait été proposé que des prix inacceptables;

7° Pour les fournitures et travaux qui, dans les cas d'urgence absolue et dûment constatée, amenée par des circonstances imprévues, ne pourraient pas subir les délais des adjudications. (Ordonnance du 14 novembre 1837.)

Les traités de gré à gré à passer dans ces conditions et qui ont pour objet l'exécution par entreprise des travaux d'ouverture des nouvelles voies publiques et de tous autres travaux communaux, sont approuvés par le préfet, ou par décret quand il s'agit de villes dont le revenu est de 3 millions au moins.

Doivent être approuvés suivant la même distinction les traités portant concession à titre exclusif, ou pour une durée de plus de trente années, des grands services municipaux, ainsi que des tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres (art. 115).

Conférences intercommunales.

Lorsqu'un même travail intéressait plusieurs communes, la loi de 1837 appelait les conseils municipaux à délibérer sur leurs intérêts respectifs et sur la part de la dépense que chaque commune devait supporter.

La loi nouvelle étend, dans une mesure complétée depuis par la loi du 22 mars 1890[1], ce droit d'entente

1. Voir le texte de cette loi, p. 73, et notre commentaire, à la fin du volume.

Digitized by Google

des conseils municipaux. La loi départementale du 10 août 1871 avait prévu le cas où plusieurs conseils généraux auraient à s'entendre sur des objets d'utilité commune. Elle a organisé des conférences entre ces conseils et elle en a réglé le fonctionnement. C'est sur ces dispositions que la loi nouvelle a modelé les siennes.

Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, et après en avoir averti les préfets, une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes respectives.

Ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune (art. 116).

Parmi ces objets d'utilité commune, on peut citer la création ou l'entretien d'écoles d'enseignement primaire supérieur, d'enseignement professionnel ou agricole, d'établissements de bienfaisance, d'hôpitaux, d'asiles de nuit; la création, l'amélioration ou l'entretien des voies ou chemins vicinaux ordinaires desservant deux ou plusieurs communes.

Quand il s'agit des conseils généraux, la loi leur laisse l'absolue liberté de nommer leurs délégués sans en limiter le nombre. Au contraire, la loi nouvelle fixe le nombre des délégués de chaque commune.

Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil municipal sera représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres nommés au scrutin secret.

Les préfets et les sous-préfets des départements et arrondissements comprenant les communes intéressées pourront toujours assister à ces conférences (art. 117).

Mais ces conférences ne pourront, en somme, émettre

Digitized by Google

que des consultations, des avis; leurs décisions auront le caractère provisoire. Elles ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et sous les réserves énoncées plus bas dans le chapitre relatif au budget (art. 117).

Ce sera aux conseils municipaux de développer cette organisation rudimentaire destinée à remédier, dans une mesure trop restreinte, à un mal signalé depuis longtemps.

C'est seulement par une organisation collective que des communes pourront associer leurs forces et leurs ressources en vue d'un résultat utile.

Pourtant il convient dès maintenant de prendre des précautions, dans le cas où les membres qui prennent part à ces conférences sortiraient des attributions qui leur sont conférées par la loi.

Si des questions autres que celles que prévoit la loi étaient mises en discussion, le préfet du département où la conférence a eu lieu déclarerait la réunion dissoute.

Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application de certaines dispositions et pénalités (art. 118).

Le préfet, par arrêté motivé, déclarerait la réunion illégale, prononcerait la nullité des actes, prendrait toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement et transmettrait son arrêté au procureur général du ressort, pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par le Code pénal contre ceux qui usurpent des titres ou des fonctions publiques. En cas de condamnation, les membres condamnés sont déclarés par le jugement exclus du conseil et inéligibles pendant les trois années qui suivront la condamnation.

Digitized by Google

Hospices, Hôpitaux et Établissements charitables communaux. — Délibérations des commissions administratives.

Aux termes d'une loi spéciale du 7 août 1851, le conseil municipal doit donner son avis sur les délibérations prises par les commissions des hospices et hôpitaux relatives à leur budget, aux acquisitions, échanges, aliénations, et, en général, à tout ce qui intéresse la conservation et l'amélioration de ces établissements.

La loi nouvelle règle tout ce qui est relatif aux emprunts et aux changements d'affectation. En ce qui touche les emprunts, l'autorité chargée de les approuver varie suivant le chiffre de la somme à emprunter.

Les délibérations des commissions administratives concernant un emprunt sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet, sur avis conforme du conseil municipal, lorsque la somme à emprunter ne dépasse pas le chiffre des revenus ordinaires de l'établissement et que le remboursement doit être effectué dans un délai de douze années.

Si la somme à emprunter dépasse ledit chiffre ou si le délai de remboursement excède douze années, l'emprunt ne peut être autorisé que par un décret du Président de la République.

Le décret est rendu en Conseil d'État si l'avis du conseil municipal est contraire, ou s'il s'agit d'un établissement ayant plus de 100,000 francs de revenu.

L'emprunt ne peut être autorisé que par une loi, lorsque la somme à emprunter dépasse 500,000 francs ou lorsque ladite somme, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, dépasse 500,000 francs (art. 119).

En ce qui touche l'affectation, les délibérations par

Digitized by Google

lesquelles les commissions administratives chargées de la gestion des établissements publics communaux changeraient en totalité ou en partie l'affectation des locaux ou objets immobiliers ou mobiliers appartenant à ces établissements, dans l'intérêt d'un service public ou privé quelconque, ou mettraient à la disposition, soit d'un autre établissement public ou privé, soit d'un particulier, lesdits locaux et objets, ne sont exécutoires qu'après avis du conseil municipal et en vertu d'un décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur (art. 120).

Quant à l'aliénation des biens immeubles formant la dotation des hospices et hôpitaux, elle ne peut avoir lieu que sur avis conforme du conseil municipal (art. 10 de la loi du 7 août 1851).

Digitized by Google

CHAPITRE VIII

Actions judiciaires.

Nécessité de l'autorisation.

Le conseil municipal doit délibérer sur les actions judiciaires et les transactions.

Nulle commune ou section de commune ne peut ester en justice sans y être autorisée par le conseil de préfecture, sauf les cas prévus ci-après (voir art. 154).

Après tout jugement intervenu, la commune ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture.

Dans les cas prévus par les deux paragraphes précédents, la décision du conseil de préfecture doit être rendue dans les deux mois, à compter du jour de la demande en autorisation. A défaut de décision rendue dans ledit délai, la commune est autorisée à plaider (art. 121).

Exceptions.

Le maire peut toujours, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre, et faire tous actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.

Il peut, sans autre autorisation, interjeter appel de tout jugement et se pourvoir en cassation; mais il ne peut ni suivre sur son appel, ni suivre sur le pourvoi qu'en vertu d'une nouvelle autorisation (art. 122).

Digitized by Google

Il est assez difficile de distinguer ce qu'on appelle en droit les actions possessoires de ce qu'on appelle les actions pétitoires. Je désire obtenir une pièce de terre sur laquelle vous avez également des prétentions. Si, pour obtenir cette pièce de terre, je dois prouver mon droit de propriétaire, j'intente une action pétitoire; si, au contraire, il me suffit de prouver que j'en suis possesseur au sens légal du mot, j'intente une action possessoire. Je suis spolié par vous avec ou sans violence et je demande à être réintégré dans ma possession, ou bien je suis troublé par vous et je veux faire respecter ma possession : voilà les deux grandes classes d'actions possessoires.

Le maire peut les intenter ou y défendre sans autorisation préalable. Cette exception est nécessaire dans l'intérêt même de la commune, dont il s'agit de protéger d'urgence les droits.

Actions exercées par un contribuable.

Un conseil municipal peut être négligent ou refuser à tort de faire valoir les droits d'une commune. Dans ce cas, tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, à ses frais et risques, avec l'autorisation du conseil de préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune ou section, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer.

La commune ou section est mise en cause et la décision qui intervient a effet à son égard (art. 123)[1].

---

1. Peut intenter une action, sans être obligé de mettre la commune en cause et sans observer les formalités prescrites par cet article, le propriétaire riverain d'un chemin public qui tient ses droits de la situation des lieux et de la loi. (*Cour de Besançon*, 21 décembre 1888.)

Digitized by Google

Formalités et Délais.

Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une commune qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet ou au sous-préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé.

L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires.

La présentation du mémoire interrompt toute prescription ou déchéance, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois (art. 124).

Le préfet ou sous-préfet adresse immédiatement le mémoire au maire, avec l'invitation de convoquer le conseil municipal dans le plus bref délai pour en délibérer.

La délibération du conseil municipal est transmise au conseil de préfecture, qui décide si la commune doit être autorisée à ester en justice.

La décision du conseil de préfecture doit être rendue dans le délai de deux mois à dater du dépôt du mémoire (art. 125).

Ainsi le préfet ne peut représenter une commune en justice, même en défendant, contre la volonté du conseil municipal. L'autorisation du conseil de préfecture a pour seul résultat de donner à la commune une permission dont elle est libre d'user ou de ne pas user; sa liberté d'action doit être respectée. Le maire doit se conformer à la volonté du conseil municipal. Il s'agit ici d'un intérêt purement communal et, par conséquent, le préfet ne peut point se substituer aux représentants de la commune.

Digitized by Google

Refus d'autorisation. Pourvoi.

Toute décision du conseil de préfecture portant refus d'autorisation doit être motivée.

La commune, la section de commune ou le contribuable auquel l'autorisation a été refusée peut se pourvoir devant le Conseil d'État.

Le pourvoi est introduit et jugé en la forme administrative. Il doit, à peine de déchéance, être formé dans le délai de deux mois à dater de la notification de l'arrêté du conseil de préfecture.

Il doit être statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois à partir du jour de son enregistrement au secrétariat général du Conseil d'État (art. 126).

En cas de pourvoi de la commune ou section contre la décision du conseil de préfecture, le demandeur peut néanmoins introduire l'action; mais l'instance est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué par le Conseil d'État, ou jusqu'à l'expiration du délai dans lequel le Conseil d'État doit statuer. A défaut de décision rendue dans les délais ci-dessus impartis, la commune est autorisée à ester en justice. Mais, en cas d'appel ou de pourvoi en cassation, une nouvelle autorisation est nécessaire (art. 127).

Procès entre sections ou entre sections et communes.

Lorsqu'une section se propose d'intenter ou de soutenir une action judiciaire, soit contre la commune dont elle dépend, soit contre une autre section de la même commune, il est formé, pour la section et pour chacune des sections intéressées, une commission syndicale distincte (art. 128).

Les membres de la commission syndicale sont choisis

Digitized by Google

parmi les éligibles de la commune et nommés par les électeurs de la section qui l'habitent et par les personnes qui, sans être portées sur la liste électorale, y sont propriétaires fonciers.

Le préfet est tenu de convoquer les électeurs dans le délai d'un mois pour nommer une commission syndicale, toutes les fois qu'un tiers des habitants ou propriétaires de la section lui adresse à cet effet une demande motivée sur l'existence d'un droit litigieux à exercer au profit de la section contre la commune ou une autre section de la commune.

Le nombre des membres de la commission est fixé par l'arrêté qui convoque les électeurs.

Ils élisent parmi eux un président chargé de suivre l'action (art. 129).

S'il y a des conseillers municipaux intéressés à la jouissance des biens ou droits revendiqués par la section, ils ne doivent pas participer, conformément à la règle générale, aux délibérations du conseil municipal relatives au procès. Lorsque, par suite de cette abstention, le conseil municipal se trouve ainsi réduit à moins du tiers de ses membres, le préfet convoque les électeurs de la commune, déduction faite de ceux qui habitent ou sont propriétaires sur le territoire de la section, à l'effet d'élire ceux d'entre eux qui doivent prendre part aux délibérations aux lieu et place des conseillers municipaux obligés de s'abstenir (art. 130).

La section qui a obtenu une condamnation contre la commune ou une autre section n'est point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages-intérêts qui résultent du procès.

Il en est de même à l'égard de toute partie qui plaide contre une commune ou section de commune (art. 131).

Digitized by Google

CHAPITRE IX

Du budget communal.

Règles générales.

Le conseil municipal délibère sur le budget de la commune, mais ses délibérations ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure. L'exercice commence le 1er janvier et finit le 31 décembre de l'année qui lui donne son nom. Il est accordé, pour en compléter les opérations, un délai fixé au 31 mars de l'année suivante. Le budget de chaque exercice est proposé par le maire. Il est délibéré par le conseil municipal dans sa session annuelle de mai. Il est divisé en budget ordinaire et en budget extraordinaire (art. 132).

Le budget ordinaire comprend les recettes et les dépenses ordinaires, le budget extraordinaire, les recettes et les dépenses extraordinaires.

Ces quatre chapitres forment le budget primitif. Le budget supplémentaire se compose des recettes et des dépenses supplémentaires.

Recettes du budget ordinaire.

Les recettes du budget ordinaire se composent :

1° Des revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature (art. 133, § 1).

Sous cette désignation on comprend notamment les fermages et loyers des propriétés communales, les arré-

Digitized by Google

rages de rentes sur l'État ou sur les particuliers, le prix de location du droit de chasse dans les propriétés communales et du droit de pêche dans la partie des rivières et canaux non navigables qui les bordent, le prix de vente des coupes ordinaires de bois communaux et des produits accessoires.

2° Des cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature (art. 133, § 2);

3° Du produit des centimes ordinaires et spéciaux affectés aux communes par les lois de finances (art. 133, § 3), c'est-à-dire des centimes additionnels ordinaires, des centimes spéciaux pour les chemins vicinaux, des centimes spéciaux pour l'instruction primaire, des prestations en argent, des subventions de l'Etat, du département ou des particuliers pour les chemins vicinaux, de l'imposition pour le traitement du garde champêtre;

4° Du produit de la portion accordée aux communes dans certains des impôts et droits perçus pour le compte de l'État (art. 133, § 4), notamment dans l'impôt des patentes et dans les droits des permis de chasse;

5° Du produit des octrois municipaux affectés aux dépenses ordinaires;

6° Du produit des droits de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment établis;

7° Du produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics;

8° Du produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et jaugeage, des droits de voirie et autres droits légalement établis;

9° Du produit des terrains communaux affectés aux

Digitized by Google

inhumations et de la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans les cimetières;

10° Du produit des concessions d'eau et de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique et autres concessions autorisées pour les services communaux;

11° Du produit des expéditions des actes administratifs et de l'état civil;

12° De la portion que les lois accordent aux communes dans les produits des amendes prononcées par les tribunaux de police correctionnelle et de simple police (art. 133, §§ 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 et 12).

Les amendes de police rurale et municipale appartiennent exclusivement aux communes sur le territoire desquelles les contraventions ont été commises; il en est de même des amendes pour délits de chasse, sauf prélèvement des gratifications accordées aux agents.

Les amendes de police correctionnelle forment un fonds commun dont la commission départementale dispose sur les propositions du préfet.

13° Du produit de la taxe de balayage dans les communes de France et d'Algérie où elle sera établie, sur leur demande, conformément aux dispositions de la loi du 26 mars 1873, en vertu d'un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique (art. 133, § 13).

La loi du 26 mars 1873 convertit en une taxe municipale l'obligation imposée aux riverains des voies publiques de Paris de balayer le sol livré à la circulation. La loi nouvelle étend à toutes les communes la faculté de convertir cette obligation en taxe par un décret spécial.

14° Et généralement du produit des contributions, taxes et droits dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes et de toutes les ressources

Digitized by Google

annuelles et permanentes; en Algérie et dans les colonies, des ressources dont la perception est autorisée par les lois et décrets (art. 133, § 14).

On peut citer parmi ces produits la portion des droits perçus dans les écoles préparatoires, le bénéfice résultant de l'administration des collèges, les ressources affectées au traitement de l'instituteur et de l'institutrice, le produit de la taxe municipale sur les chiens, le produit du vingtième de la contribution établie sur les voitures et les chevaux, le produit de la délivrance des livrets d'ouvriers.

L'établissement des centimes pour insuffisance de revenus est autorisé par arrêté du préfet lorsqu'il s'agit de dépenses obligatoires.

Il est approuvé par décret dans les autres cas (art. 133).

Recettes du budget extraordinaire.

Les recettes du budget extraordinaire se composent :

1° Des contributions extraordinaires dûment autorisées;

2° Du prix des biens aliénés;

3° Des dons et legs (art. 134, §§ 1, 2 et 3).

Il ne s'agit ici que de l'inscription aux recettes extraordinaires du produit en capital des donations ou legs en argent, légalement autorisés en faveur des communes.

Quant aux revenus des capitaux donnés ou légués pour des dépenses annuelles, ils doivent figurer aux recettes ordinaires comme arrérages de rentes sur l'État ou sur les particuliers.

4° Du remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées;

5° Du produit des coupes extraordinaires de bois;

6° Du produit des emprunts;

Digitized by Google

7° Du produit des taxes ou des surtaxes d'octroi spécialement affectées à des dépenses extraordinaires et à des remboursements d'emprunts ;

8° Et de toutes autres recettes accidentelles (art. 134), parmi lesquelles les secours accordés par l'État ou par les administrations locales pour réparations aux édifices communaux ou autres dépenses, et les revenus extraordinaires propres à la commune.

Dépenses.

Les depenses du budget ordinaire comprennent les dépenses annuelles et permanentes d'utilité communale.

Les dépenses du budget extraordinaire comprennent les dépenses accidentelles ou temporaires qui sont imputées sur les recettes extraordinaires ou sur l'excédent de recettes ordinaires (art. 135).

Les dépenses des communes sont obligatoires ou facultatives.

Dépenses obligatoires.

Sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes :

1° L'entretien de l'hôtel de ville, ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ;

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune ; la conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département ; les frais d'abonnement au *Bulletin des communes*, et, pour les communes chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement et de conservation du *Bulletin des lois* ;

3° Les frais de recensement de la population ; ceux

Digitized by Google

des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales ;

4° Les frais des registres de l'état civil et des livrets de famille et la portion de la table décennale des actes de l'état civil à la charge des communes (art. 136, §§ 1, 2, 3 et 4).

Les livrets de famille, qui sont dès maintenant usités dans un certain nombre de villes et dans quelques départements, sont délivrés au moment du mariage. La loi, en les inscrivant comme dépense obligatoire, assure leur remise gratuite aux intéressés. Ils comprennent les noms et prénoms des nouveaux mariés, de leurs parents ou ascendants et contiendront plus tard les noms et prénoms de leurs enfants. Ils doivent être conservés avec soin par le chef de la nouvelle famille et présentés à la mairie toutes les fois qu'il s'agit de faire dresser un acte de naissance ou de décès. Distribués par milliers d'exemplaires sur tous les points du territoire, ils assurent la conservation des registres de l'état civil. Ils sont surtout destinés aux familles honnêtes de travailleurs, dont les membres dispersés seront heureux de conserver, sous cette forme simple et commode, leur modeste chronique domestique.

5° Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception (art. 136, § 5).

Le préposé en chef de l'octroi est un fonctionnaire qui peut être établi dans les communes où les produits annuels de l'octroi s'élèvent à 20,000 francs et au-dessus. Son traitement est fixé par le ministre des finances sur la proposition du préfet, le conseil municipal et le directeur des contributions indirectes entendus.

6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale, et des gardes des bois de la commune (art. 136, § 6).

Digitized by Google

D'après le code forestier, les communes doivent entretenir pour la conservation de leurs bois le nombre de gardes particuliers qui est déterminé par le maire, sauf l'approbation du préfet, sur avis de l'administration forestière.

Quant aux gardes champêtres, leur traitement n'est obligatoire que si le conseil municipal a décidé l'établissement de la fonction.

Enfin, le personnel de la police municipale est réglé, comme nous l'avons vu, dans les villes de 40,000 âmes, par décret du Président de la République, sur avis du conseil municipal.

7° Les pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées;

8° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes chefs-lieux de canton (art. 136, §§ 7 et 8).

Les menues dépenses : chauffage, éclairage, impressions, restent à la charge du département.

9° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois qui régissent soit les salles d'asile, soit les établissements d'enseignement primaire, secondaire ou supérieur ;

10° Le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants assistés et des aliénés (art. 136, §§ 9 et 10).

C'est-à-dire la dépense du transport, de l'entretien, du séjour et du traitement des aliénés dans les asiles.....

13° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique (art. 139, § 13).

Il importe de rappeler ici la loi du 15 novembre 1881, qui a eu pour effet de restituer au cimetière le caractère

Digitized by Google

de propriété communale et neutre qui lui appartient; de maintenir dans leur intégrité les attributions respectives de l'autorité municipale et de l'autorité ecclésiastique; de ramener dans notre pays, avec l'uniformité dans le régime des sépultures, l'apaisement des esprits, l'unité dans le respect et l'observance de la loi.

14° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement;

15° Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection, et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent;

16° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux;

17° L'acquittement des dettes exigibles;

18° Les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi, c'est-à-dire leur construction et leur entretien;

19° Dans les colonies régies par la loi, le traitement du secrétaire et des employés de la mairie; les contributions assises sur les biens communaux; les dépenses pour le service de la milice qui ne sont pas à la charge du Trésor;

20° Les dépenses occasionnées lorsque le préfet procède d'office à des actes que le maire s'est refusé à faire, et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi (art. 136[1], §§ 14, 15, 16, 17, 18, 19 et 20).

---

1. Constitue une dépense obligatoire de l'asile départemental le contingent de la commune du domicile dans les frais de l'entretien d'un

Digitized by Google

Parmi cette dernière catégorie de dépenses, il faut citer le desséchement, l'assainissement et la mise en culture ou plantation des marais et terres incultes appartenant aux communes, et dont la mise en valeur aura été reconnue utile ; — le reboisement et le gazonnement des montagnes ; — le logement du magistrat chargé de présider les assises dans une autre ville que celle où est établi le siège de la Cour d'appel ; — les dépenses résultant des condamnations prononcées contre la commune dans les cas où sa responsabilité collective est engagée ; — les frais de casernement et d'entretien de la literie dans les bâtiments militaires ; — les dépôts de sûreté et maisons de police en tant qu'ils servent à l'exécution des condamnations de simple police ; — les frais qui peuvent résulter pour la commune de la visite annuelle des fours et cheminées ; — les secours dus aux malades indigents ; —

---

aliéné dont les ressources sont insuffisantes. (*Conseil d'Etat*, 29 novembre 1889 ; Liancourt.)

La commune n'est pas recevable à discuter devant le Conseil d'Etat au contentieux la quotité de la somme mise à sa charge par un décret rendu en vertu de cet article, alors qu'elle n'allègue à l'appui de son recours aucun moyen d'excès de pouvoir. (*Conseil d'Etat*, 9 août 1889 ; Lyon.)

Les frais de bureau et d'impression comprennent les frais auxquels donne lieu la tenue des actes de l'état civil confiée à un adjoint spécial et le traitement du secrétaire employé par cet adjoint pour la tenue de ces actes. (*Conseil d'Etat*, 15 mars 1889 ; Sainte-Lucie-de-Tallano.)

Le traitement et les frais de bureau des commissaires de police constituent une dépense obligatoire pour les communes de plus de 5,000 âmes. (*Conseil d'Etat*, 14 décembre 1888 ; Mirecourt.)

Le traitement du commissaire de police est obligatoire pour les communes de 5,000 habitants et au-dessus, le chiffre devant se compter d'après la population totale, en y comprenant la population flottante. (31 janvier 1890.)

Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 sont obligatoires pour les communes. (*Conseil d'Etat*, 18 novembre 1887 ; Buzançais.)

Est une dépense obligatoire la fourniture des livrets et registres nécessaires à la comptabilité des sociétés de secours mutuels approuvées. (*Conseil d'Etat*, 23 novembre 1888 ; Doué-la-Fontaine.)

Digitized by Google

les dépenses des commissions de statistique dans les communes chefs-lieux de canton; — le remboursement à l'État des frais d'inspection et de surveillance des établissements d'eaux minérales appartenant aux communes, etc.

Rapports des communes et des cultes. — Dépenses obligatoires. — Dépenses facultatives.

La loi nouvelle n'a maintenu au nombre des dépenses obligatoires relatives aux cultes que les dépenses suivantes :

L'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement, et lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne pourront pourvoir elles-mêmes au payement de cette indemnité (art. 136, § 11)[1];

Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations, et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire (art. 136, § 12).

S'il y a désaccord entre la fabrique et la commune quand le concours financier de cette dernière est réclamé

1. Une circulaire ministérielle du 6 juin 1888 détermine les règles relatives à la constitution et au fonctionnement des assemblées fabriciennes, aux arrêtés de dissolution et aux arrêtés de révocation. (*Journal des communes*, 1888; p. 340.)

La location des biens appartenant aux fabriques continue à être régie par les articles 61 et 62 du décret du 30 décembre 1809 et par la loi du 25 mai 1835 qui n'ont pas été abrogés par la loi municipale. (Circulaire du préfet de la Sarthe du 28 mai 1891, conforme à l'avis du ministre de l'intérieur.)

Digitized by Google

par la fabrique dans les cas prévus aux deux paragraphes précédents, il est statué par décret sur les propositions des ministres de l'intérieur et des cultes.

Ces dispositions transforment d'une manière complète les rapports qui, depuis la loi de 1837 et le décret du 30 décembre 1809, unissaient les communes soit aux fabriques, soit aux consistoires, soit aux autres administrations préposées aux cultes reconnus par l'État.

Sous le régime antérieur, le budget de la commune et celui de la fabrique étaient rattachés l'un à l'autre par des liens étroits. Les fabriques ou les consistoires étaient bien tenus, en premier lieu, des dépenses et des frais des cultes; mais, en cas d'insuffisance de leurs revenus, les communes étaient obligées de les subventionner. Ainsi, aux termes du décret de 1809, les fabriques devaient pourvoir aux frais nécessaires à la célébration du culte, ornements, vases sacrés, linge, luminaire, pain, vin, encens, etc.; — au payement des vicaires, sacristains, chantres, organistes, bedeaux et autres employés au service de l'église; — au payement des honoraires des prédicateurs de l'Avent, du Carême et autres solennités; — à la décoration et aux dépenses relatives à l'embellissement intérieur des églises; — enfin, aux réparations d'entretien des églises et presbytères. Mais, si leurs revenus étaient insuffisants pour acquitter ces différentes dépenses, elles avaient le droit de se retourner vers les communes et de les contraindre à pourvoir à ces différentes charges.

Il est difficile de chiffrer ce que pouvaient coûter aux communes de pareilles obligations. Ce qui est certain, c'est qu'en établissant une sorte de promiscuité entre le budget de la commune et le budget de la fabrique, ces

Digitized by Google

dispositions étaient à la fois contraires et à la dignité du culte et à la liberté communale.

La loi nouvelle retranche ces dépenses de la liste des dépenses obligatoires. Plus de nécessité pour les communes de subvenir, en cas d'insuffisance des revenus ou des ressources des fabriques, aux charges que nous venons d'indiquer. La faculté remplace l'obligation. La commune reste libre et maîtresse de subvenir ou de ne pas subvenir à ces dépenses.

Ce sera à ses représentants à apprécier si les ressources de la fabrique ou du consistoire sont suffisantes, et si l'état des finances communales leur permet d'accorder la subvention qui leur est demandée.

En rendant facultatives un certain nombre de dépenses dont le décret de 1809 et la loi de 1837 avaient fait des dépenses obligatoires, les Chambres n'ont fait que persévérer dans la ligne de conduite qu'elles ont adoptée. Des lois successives ont sécularisé l'école primaire, le cimetière, les bureaux de bienfaisance, le conseil supérieur de l'instruction publique. C'est de la même idée que procèdent les lois nouvelles sur les conseils départementaux et les comités cantonaux en matière d'instruction primaire, et sur la liberté des funérailles.

Les dispositions de la loi nouvelle ne visent aucun culte particulier, elles constituent simplement une reconnaissance explicite du droit qu'ont les communes de régler les dépenses des cultes lorsqu'elles ne leur sont point prescrites par le Concordat.

Quelles sont donc actuellement les dépenses relatives au culte obligatoires pour les communes?

Ces dépenses sont les suivantes :

1° L'indemnité de logement aux ministres des cultes, quand il n'existe pas de bâtiment affecté à ce logement;

Digitized by Google

2° Les grosses réparations aux édifices consacrés aux cultes, quand ces bâtiments sont communaux.

Mais, dans le premier cas, la fabrique doit établir l'impossibilité de pourvoir à cette indemnité de logement. Dans le second cas, elle doit prouver qu'elle a affecté à ces grosses réparations ses revenus et ses ressources disponibles.

Le conseil municipal a le droit et le devoir de vérifier le budget et les comptes qui doivent lui être soumis aux termes de l'article 70 de la loi. Il examine si le concours financier qui lui est demandé est justifié, et dans quelle mesure il est dû.

En cas de désaccord entre la fabrique ou le consistoire et la commune, soit sur la légalité, soit sur la quotité de ce concours financier, le dernier mot doit appartenir à l'autorité administrative, qui statue par décret sur les propositions des ministres de l'intérieur et des cultes.

Là encore, la loi nouvelle précise en la diminuant l'obligation des communes.

Sous le régime de la loi de 1837, l'indemnité de logement était mise purement et simplement à la charge de la commune; de là des doutes pour savoir si la fabrique, même en cas de revenus suffisants, devait pourvoir à cette indemnité. La loi nouvelle fait cesser toute hésitation. Les fabriques devront appliquer l'excédent de leurs revenus ou de leurs ressources à cette indemnité. Elle n'est à la charge de la commune que si la fabrique ne peut pas y subvenir elle-même.

De même, la loi ancienne ne distinguait pas, pour les grosses réparations, entre les édifices communaux et les édifices non communaux. Il suffisait qu'ils fussent affectés au culte pour que la commune fût obligée de payer. La loi nouvelle restreint cette obligation. Si l'édifice,

Digitized by Google

église, temple, synagogue ou presbytère, n'appartient pas à la commune, pas d'obligations pour elle. Elle n'est tenue aux grosses réparations que si le bâtiment est propriété communale.

On sait que les grosses réparations sont celles des gros murs et des voûtes, le rétablissement des poutres et des couvertures entières, celui des digues, des murs de soutènement et de clôture aussi en entier. Toutes les autres réparations sont des réparations d'entretien.

Ainsi les fabriques ou les consistoires entretiennent leurs édifices sur leurs ressources personnelles, célèbrent avec tout l'éclat voulu leurs cérémonies, et payent leurs prédicateurs; les communes, elles, reprennent, sauf dans deux cas, la libre disposition de leurs deniers et les affectent aux besoins qui leur paraissent les plus urgents. Elles conservent, quand ces fabriques s'adressent à elles, leur droit d'examen et d'investigation sur les budgets qui leur sont présentés. Tel est le régime nouveau réalisé par la loi, comme plus conforme à la fois et à la dignité du culte et à la liberté de la commune.

Désaffectation d'immeubles communaux ecclésiastiques ou civils.

C'est ici que doit se placer la disposition introduite dans la loi en matière de désaffectation.

Les conseils municipaux pourront prononcer la désaffectation totale ou partielle d'immeubles consacrés, en dehors des prescriptions de la loi organique des cultes du 18 germinal an X, et des dispositions relatives au culte israélite, soit aux cultes, soit à des services religieux ou à des établissements quelconques ecclésiastiques ou civils.

Ces désaffectations seront prononcées dans la même forme que les affectations (art. 167).

Digitized by Google

Le texte de la loi est précis. A la suite du Concordat, un certain nombre d'immeubles, appartenant soit à l'État, soit aux départements, soit aux communes, ont été affectés par diverses dispositions législatives au service du culte ou à des établissements ecclésiastiques.

La loi ne s'occupe ni des affectations consenties par l'État, ni de celles consenties par les départements. Elle ne s'adresse qu'aux communes, et elle leur laisse pleine initiative pour désaffecter les immeubles qui sont leur propriété. Peu importe le caractère de cette affectation : qu'il soit ecclésiastique ou civil, la règle est la même. Les communes, maîtresses de leurs biens, peuvent en disposer à une seule condition, c'est que la délibération qui désaffecte soit approuvée comme l'a été celle qui prononçait l'affectation.

Quant aux questions d'indemnité ou d'interprétation des contrats, qui interviendraient à la suite de ces désaffectations, elles seront jugées par les tribunaux.

Taxes d'octroi. — Établissement, modifications, suppression.

Lorsque les revenus d'une commune sont insuffisants pour ses dépenses, il peut y être établi, sur la demande du conseil municipal, un droit d'octroi sur les consommations.

Aucun tarif d'octroi ne peut porter que sur des objets compris dans les six divisions suivantes :

1° Boissons et liquides;
2° Comestibles;
3° Combustibles;
4° Fourrages;
5° Matériaux;

Digitized by Google

6° Objets divers, savons, vernis, couleurs, essences.

La loi du 24 juillet 1867 a prescrit l'établissement d'un tarif général qui devait être fait par un règlement d'administration publique rendu après l'avis de tous les conseils généraux de France.

Ce tarif comprend les diverses matières imposables et les différents modes de tarification. Il a été préparé en exécution de la loi, annexé au décret du 14 février 1870, et demeure en vigueur.

Les délibérations des conseils municipaux en matière de taxes d'octroi sont tantôt exécutoires par elles-mêmes et tantôt soumises à l'approbation de l'autorité supérieure.

Délibérations sur les octrois, exécutoires par elles-mêmes.

Sont exécutoires par elles-mêmes les délibérations prises par les conseils municipaux prononçant la prorogation ou l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans au plus, sous la réserve toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excèdera le maximum déterminé par le tarif général et ne portera que sur des objets compris dans ce tarif (art. 138).

Délibérations sur les octrois, soumises à l'approbation supérieure.

Sont exécutoires, sur l'approbation du préfet, conformément aux dispositions de l'article 69 de la loi, mais toutefois après avis du conseil général, ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions, les délibérations prises par les conseils municipaux concernant la suppression ou la diminution des taxes d'octroi (art. 139).

Digitized by Google

Doivent être autorisés ou approuvés par décret du Président de la République rendu en Conseil d'État, après avis du conseil général ou de la commission départementale dans l'intervalle des sessions :

L'établissement des taxes d'octroi votées par les conseils municipaux, ainsi que les règlements relatifs à leur perception.

Il en est de même de toute délibération portant augmentation ou prorogation de taxe pour une période de plus de cinq ans.

Il en est aussi de même des délibérations concernant :

1° Les modifications aux règlements ou aux périmètres existants ;

2° L'assujettissement à la taxe d'objets non encore imposés au tarif local ;

3° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe non comprise dans le tarif général ;

4° L'établissement ou le renouvellement d'une taxe excédant le maximum fixé par le tarif général (art. 137).

Enfin, ne peuvent être autorisées que par une loi :

Les surtaxes d'octroi sur les vins, cidres, poirés, hydromels et alcools, au delà des proportions déterminées par les lois spéciales concernant les droits d'entrée du Trésor (art. 137).

En faisant intervenir la commission départementale, aux lieu et place du conseil général, la loi nouvelle fera cesser des retards qui entravaient souvent pendant de longs mois l'exécution des délibérations des conseils municipaux.

Taxes particulières.

Les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires, en vertu des lois et des usages locaux, sont

Digitized by Google

réparties par une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet.

Ces taxes sont perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions publiques (art. 140).

Contributions extraordinaires et emprunts.

Il faut distinguer, en matière de contributions ou d'emprunts, les délibérations exécutoires de plein droit, de celles qui doivent être soumises à l'approbation de l'autorité supérieure.

Délibérations sur les emprunts, exécutoires de plein droit.

Le conseil général arrête chaque année, dans sa session d'août, dans les limites fixées annuellement par la loi de finances, le maximum du nombre des centimes extraordinaires que les conseils municipaux sont autorisés à voter. Si le conseil général se sépare sans l'avoir arrêté, le maximum fixé pour l'année précédente est maintenu jusqu'à la session d'août de l'année suivante. C'est dans la limite de ce maximum que les conseils municipaux peuvent voter des contributions extraordinaires n'excédant pas cinq centimes pendant cinq années, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale.

Ils peuvent aussi voter trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires, et trois centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins ruraux reconnus. Ces trois centimes serviront à améliorer une catégorie de chemins fort utiles à l'agriculture et auxquels ne s'appliquent ni les subventions de l'Etat ni celles du département.

Les conseils municipaux votent et règlent les emprunts

Digitized by Google

communaux remboursables sur les centimes extraordinaires votés, soit comme il vient d'être dit, soit sur les ressources ordinaires, quand l'amortissement en ce dernier cas ne dépasse pas trente ans (art. 141).

Ces diverses impositions sont votées directement par le conseil municipal sans l'approbation de l'autorité préfectorale.

Délibérations sur les emprunts, soumises à l'approbation de l'autorité supérieure.

L'approbation du préfet est nécessaire quand il s'agit :

1° Des contributions extraordinaires qui dépasseraient 5 centimes sans excéder le maximum fixé par le conseil général, et dont la durée, excédant cinq années, ne serait pas supérieure à trente ans;

2° Des emprunts remboursables sur les mêmes contributions extraordinaires ou sur les revenus ordinaires dans un délai excédant, pour ce dernier cas, trente ans (art. 142).

Un décret du Président de la République est nécessaire pour autoriser :

Toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le conseil général et tout emprunt remboursable sur cette contribution.

Si la contribution est établie pour une durée de plus de trente ans, ou si l'emprunt remboursable sur ressources extraordinaires doit excéder cette durée, le décret est rendu en Conseil d'Etat.

Enfin il est statué par une loi si la somme à emprunter dépasse un million, ou si, réunie aux chiffres d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépasse un million (art. 143).

Digitized by Google

Les emprunts communaux ne doivent avoir pour objet que le payement de dépenses d'une nécessité incontestable. Le devoir des conseils municipaux est de les proportionner aux ressources disponibles de la commune et de ne point grever l'avenir[1].

---

1. En réservant, soit au préfet, lorsque le remboursement doit avoir lieu sur les revenus; soit au gouvernement, statuant en Conseil d'Etat, lorsque le service des annuités exige la création de ressources extraordinaires, le droit de statuer sur les emprunts dont la durée dépasse trente ans, le législateur a montré que, dans sa pensée, les emprunts à plus longue échéance ne doivent être admis que dans le cas de nécessité bien établie, tel que celui où il s'agirait de pourvoir à une entreprise considérable dont la dépense excéderait les forces contributives de la génération présente.

Ces opérations sont à la fois dangereuses et onéreuses pour les finances municipales : dangereuses, parce qu'elles séduisent facilement les municipalités qui y trouvent le moyen d'alléger les charges du présent en les reportant sur l'avenir; onéreuses, parce qu'elles ont pour résultat d'imposer aux communes, par l'accumulation des intérêts, une charge qui peut s'élever à un chiffre hors de proportion avec l'importance du capital employé.

Aussi le gouvernement, d'accord avec le Conseil d'Etat, a-t-il pris pour règle, en ce qui le concerne, de considérer la durée de trente ans, comme la limite extrême à assigner à la période d'amortissement des emprunts des communes. Ce n'est que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles qu'il croit pouvoir dépasser cette limite, sans d'ailleurs l'excéder notablement.

Il a été constaté plus d'une fois que certaines municipalités se préoccupent moins de savoir si les dépenses qu'elles se proposent d'entreprendre répondent à des besoins urgents que de rechercher la combinaison qui, pour une annuité de remboursement d'un chiffre donné, mettra à leur disposition la somme la plus élevée. Il faut prémunir les municipalités contre ces entraînements, leur rappeler que l'emprunt constitue une mesure extrême à laquelle on ne doit recourir qu'en vue de dépenses véritablement urgentes, et qu'il doit toujours être restreint dans les plus étroites limites, non seulement quant à son chiffre, mais encore quant à sa durée, afin de ne pas absorber en payements d'intérêts prolongés les ressources communales sans une nécessité absolue. (*Circulaire* du 26 août 1885.)

Une autre circulaire ministérielle du 20 octobre 1885 appelle l'attention des préfets sur les irrégularités relevées dans la comptabilité communale et qui entraînent des déficits dans le budget des communes. Il faut insister pour que les dépenses soient, chaque année, maintenues strictement dans la mesure des ressources qui peuvent y être appliquées. Il convient de n'autoriser les crédits additionnels demandés dans le cours de l'exercice qu'après s'être assuré qu'ils n'excè-

Digitized by Google

Forêts et Bois de l'État.

Les forêts et les bois de l'Etat acquittent les centimes additionnels ordinaires et extraordinaires affectés aux dépenses des communes dans la même proportion que les propriétés privées (art. 144).

Vote et Règlement du budget communal.

La loi définit le rôle de chacun dans le vote du budget communal. Ce budget est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par le préfet (art. 145[1]).

La loi ancienne exigeait un décret pour les villes dont les revenus étaient de plus de 100,000 francs quand le budget présentait des impositions extraordinaires.

La loi nouvelle ne maintient qu'une exception.

Le budget des villes dont le revenu est de 3 millions

---

dent pas les ressources disponibles du budget ou les ressources supplémentaires préalablement créées et autorisées.

Si, malgré toutes ces précautions, un déficit se produit, la municipalité doit être invitée à y pourvoir, soit par des économies sur les dépenses non encore engagées ou sur le nouveau budget, soit par la création de ressources nouvelles, notamment par le vote d'une imposition extraordinaire, de façon à rétablir immédiatement l'ordre et la régularité dans les services financiers de la commune. (*Circulaire* du 20 octobre 1885.)

1. Le préfet agit dans la limite de ses pouvoirs en supprimant du budget une dépense facultative, notamment le traitement des vicaires, alors que le budget ne pourvoyait pas à toutes les dépenses obligatoires et renfermait des recettes extraordinaires affectées au payement de certaines dépenses. (*Conseil d'Etat*, 20 avril 1888; Ploërmel).

Par un avis fortement motivé en date du 18 juillet 1888, le Conseil d'Etat estime que les communes ne peuvent s'autoriser de cet article pour subventionner les écoles privées sous l'empire de la loi du 30 octobre 1886.

Le préfet ne peut sans excès de pouvoir, en réglant un budget communal, supprimer un crédit voté pour une dépense facultative, alors que le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses, soit obligatoires, soit facultatives. (*Conseil d'Etat*, 5 avril 1889; Plouay.)

Digitized by Google

de francs au moins est toujours soumis à l'approbation du Président de la République, sur la proposition du ministre de l'intérieur.

Le revenu d'une ville est réputé atteindre 3 millions de francs lorsque les recettes ordinaires constatées dans les comptes se sont élevées à cette somme pendant les trois dernières années.

Il n'est réputé être descendu au-dessous de 3 millions de francs que lorsque, pendant les trois dernières années, les recettes ordinaires sont restées inférieures à cette somme (art. 145).

Enfin il est un cas où le budget communal est réglé définitivement par le conseil municipal, c'est lorsqu'il pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires. Les allocations portées audit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent alors être modifiées par l'autorité supérieure (art. 145).

Dans ce cas, l'arrêté du préfet ou le décret présidentiel ne pourront ni rejeter ni réduire aucune des dépenses qui y sont portées (art. 148).

Cette disposition est conforme à l'idée même sur laquelle se fonde le contrôle administratif. Ni les intérêts généraux ni l'avenir du patrimoine communal n'étant engagés, toute liberté d'action peut être laissée aux conseils municipaux. Notons de plus que, pour affranchir leur budget du contrôle du préfet, les communes devront renfermer leurs dépenses dans le cercle de leurs recettes ordinaires. La liberté sera pour elles la récompense d'une gestion prudente et économique des deniers communaux.

L'arrêté du préfet ou le décret du Président de la République qui règlent les budgets peuvent rejeter ou ré-

Digitized by Google

duire les dépenses qui y sont portées; néanmoins, ces décisions ne sont point arbitraires. Aucune dépense nouvelle ne peut être introduite au budget si la loi ne la déclare pas obligatoire. La même règle s'applique aux augmentations des dépenses qui y sont portées (art. 148).

Budget supplémentaire.

Après le règlement du budget, il peut y avoir lieu à des recettes ou à des dépenses supplémentaires. Les règles que nous venons d'indiquer s'appliqueront aux crédits reconnus nécessaires après règlement du budget (art. 146).

Dépenses imprévues.

Les conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues.

La somme inscrite pour ce crédit ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face.

Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire.

Dans la première session qui suivra l'ordonnancement de chaque dépense, le maire rendra compte au conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeureront annexées à la délibération (art. 147).

Sous la loi ancienne, le maire devait faire approuver par le préfet ou le sous-préfet l'emploi de ce crédit. Désormais il pourra en disposer librement sous le contrôle du conseil municipal.

Digitized by Google

Refus de voter des dépenses obligatoires. Inscription d'office.

Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite au budget par décret du Président de la République pour les communes dont le revenu est de 3 millions et au-dessus, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur.

Aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le conseil municipal ait été, au préalable, appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur sa quotité moyenne pendant les trois dernières années.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire, elle est inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office, en vertu du présent article, il y est pourvu par le conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un décret, si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum à fixer annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale, si la contribution doit excéder ce maximum (art. 149)[1].

Toutes les précautions sont prises pour inviter le con-

1. Ne constitue pas une dette exigible, et conséquemment ne peut être inscrite d'office par le préfet, l'allocation annuelle et viagère accordée par le conseil à un employé communal, alors qu'il y a litige entre la

Digitized by Google

seil municipal à se soumettre à la loi ; ce n'est qu'en cas de résistance prolongée, et après une mise en demeure sans résultat, que les représentants de l'État sont investis par la loi du droit de recourir à la nécessité toujours si grave de l'inscription d'office.

Règlement d'office du budget.

Il faut enfin prévoir l'incurie, la négligence ou le mauvais vouloir d'un conseil municipal et même les lenteurs administratives.

Dans le cas où, pour une cause quelconque, le budget d'une commune n'aurait pas été définitivement réglé avant le commencement de l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires continuent, jusqu'à l'approbation de ce budget, à être faites conformément à celui de l'année précédente. Dans le cas où il n'y aurait eu aucun budget antérieurement voté, le budget serait établi par le préfet en conseil de préfecture (art. 150).

Ce règlement d'office, tout en tenant compte des droits des contribuables, empêche l'interruption de la vie communale et assure, provisoirement au moins, le fonctionnement des services municipaux.

---

commune et cet employé. (*Conseil d'Etat*, 11 janvier 1889 ; Avallon.)

Un décret ne peut inscrire d'office au budget d'une commune une somme supérieure à celle qui a fait l'objet de la mise en demeure adressée au conseil municipal. (*Conseil d'Etat*, 27 novembre 1885, 9 août 1889.)

Digitized by Google

CHAPITRE X

De la comptabilité des communes.

Comptes du maire.

Les comptes du maire, pour l'exercice clos, sont présentés au conseil municipal avant la délibération du budget. Ils sont définitivement approuvés par le préfet (art. 151).

Rappelons que, dans les séances où les comptes sont débattus, le conseil municipal élit son président.

Le maire peut, même s'il n'était plus en fonctions, assister à la discussion; mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse la délibération au sous-préfet. Dans l'esprit de la loi, il semble que la séance consacrée à l'apuration des comptes du maire est une de celles où le conseil municipal pourra prononcer le comité secret.

Délivrance et Payement des mandats.

Le maire peut seul délivrer des mandats.

S'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide, il serait prononcé par le préfet en conseil de préfecture, et l'arrêté du préfet tiendrait lieu du mandat du maire (art. 152)[1].

Les recettes et dépenses communales s'effectuent par un comptable chargé seul et sous sa responsabilité de

1. Le préfet peut ordonner d'office, sur le refus du maire, une dépense obligatoire dont le montant est déterminé par un arrêté antérieur ordonnant l'inscription d'office de cette dépense au budget communal. (*Conseil d'Etat*, 15 juin 1888; Alger.)

Digitized by Google

poursuivre la rentrée de tous revenus de la commune et de toutes sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

Tous les rôles de taxes, de sous-répartitions et de prestations locales doivent être remis à ce comptable (art. 153).

Toutes les recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur les états dressés par le maire. Ces états sont exécutoires après avoir été visés par le préfet ou le sous-préfet.

Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme affaires sommaires, et la commune peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture (art. 154).

Toute personne autre que le receveur municipal qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers de la commune, sera par ce seul fait constituée comptable et pourra, en outre, être poursuivie en vertu du code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans les fonctions publiques (art. 155).

Receveur municipal spécial.

Le percepteur remplit les fonctions de receveur municipal. Néanmoins, dans les communes dont les revenus ordinaires excèdent 30,000 francs, ces fonctions peuvent être confiées, sur la demande du conseil municipal, à un receveur municipal spécial.

Ce receveur spécial est nommé sur une liste de trois noms présentée par le conseil municipal.

Il est nommé par le préfet dans les communes dont le revenu ne dépasse pas 300,000 francs, et par le Prési-

Digitized by Google

dent de la République, sur la proposition du ministre des finances, dans les communes dont le revenu est supérieur.

En cas de refus, le conseil municipal doit faire de nouvelles présentations (art. 156)[1].

Les comptes du receveur municipal sont apurés par le conseil de préfecture, sauf recours à la Cour des comptes pour les communes dont les revenus ordinaires, dans les trois dernières années, n'excèdent pas 30,000 francs.

Ils sont apurés et définitivement réglés par la Cour des comptes pour les communes dont le revenu est supérieur.

Ces distinctions sont applicables aux comptes des trésoriers des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance (art. 157).

La responsabilité des receveurs municipaux et les formes de la comptabilité des communes sont déterminées par des règlements d'administration publique.

Les receveurs municipaux sont assujettis, pour l'exécution de ces règlements, à la surveillance des receveurs des finances.

Dans les communes où les fonctions de receveur municipal et de percepteur sont réunies, la gestion du comptable est placée sous la responsabilité du receveur des finances d'après les conditions déterminées par un règlement d'administration publique (art. 158)[2].

---

1. Les termes de cet article confèrent aux communes dont le chiffre de revenu dépasse 30,000 francs le droit absolu d'avoir un receveur spécial : cette interprétation est conforme à l'esprit de la loi, qui a accordé aux communes la plus grande initiative dans le domaine exclusivement municipal. (*Avis du Conseil d'Etat* du 20 novembre 1886.)

2. Un décret du 12 juillet 1887 dispose que les arrêts de la Cour des comptes sur les comptes des communes et des établissements assimilés aux communes sont communiqués par le ministre des finances au préfet dans un délai de 15 jours (art. 1).

Ces arrêts sont notifiés aux maires dans un délai de huit jours.

Un procès-verbal arrêté à la fin de chaque trimestre constate l'en-

Digitized by Google

Responsabilité des comptables.

Les comptables qui n'ont pas présenté leurs comptes dans les délais prescrits par les règlements peuvent être condamnés, par l'autorité chargée de juger lesdits comptes, à une amende de 10 francs à 100 francs par chaque mois de retard pour les receveurs et trésoriers justiciables des conseils de préfecture, et de 50 à 500 francs, également par mois de retard, pour ceux qui sont justiciables de la Cour des comptes.

Ces amendes sont attribuées aux communes ou établissements que concernent les comptes en retard.

Elles sont assimilées, quant au mode de recouvrement et de poursuites, aux débets de comptables des deniers de l'État et la remise n'en peut être accordée que d'après les mêmes règles (art. 159).

Publication des budgets.

Indépendamment de la publicité des séances, la loi organise un mode de publicité spéciale pour les comptes et budgets.

Les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie; ils sont rendus publics dans les communes dont le revenu est de 100,000 francs et au-dessus, et dans les autres quand le conseil municipal a voté la dépense de l'impression (art. 160).

---

voi, la date de la notification et les numéros des bulletins de dépôt délivrés par la poste. Ce procès-verbal est adressé à la Cour des comptes (art. 2).

Les mêmes formalités sont observées en ce qui touche les arrêtés des conseils de préfecture sur les comptes des communes et des établissements assimilés (art. 3).

Si ces notifications ne sont pas faites dans les délais prescrits, toute partie intéressée peut requérir expédition de l'arrêt ou de l'arrêté, et le signifier par huissier (art. 4).

Digitized by Google

CHAPITRE XI

Des biens et droits indivis entre plusieurs communes.

Nous avons analysé plus haut les dispositions qui permettent aux conseils municipaux d'organiser entre eux des conférences sur des intérêts communs. Il peut arriver, en outre, que deux, trois ou quatre communes soient copropriétaires à l'état d'indivision d'immeubles, de pacages, de bois, de broussailles. Laisser soit aux conseils municipaux, soit aux maires des communes copropriétaires l'administration de ces biens, ce serait s'exposer à des difficultés et à des lenteurs infinies. De là la nécessité de créer une représentation spéciale chargée d'administrer au mieux des intérêts de tous. C'est ce qu'avait fait déjà la loi de 1837, c'est ce que fait la loi nouvelle en précisant et en étendant les droits des commissions syndicales.

Cette institution, nous le savons, n'est point encore très répandue; elle fonctionne dans un petit nombre de départements; mais elle est très ancienne dans les contrées où l'industrie pastorale est la principale ressource des habitants, particulièrement dans les pays de montagnes.

On cite, dans le département des Basses-Pyrénées, huit groupes distincts de communes copropriétaires de terrains indivis. L'un d'entre eux, appelé pays de Soule, comprend 43 communes qui possèdent une contenance d'environ 15,000 hectares. Il est à désirer que cette in-

Digitized by Google

stitution se propage partout où elle est possible, comme toutes celles qui ont pour but le rapprochement et le groupement de nos communes. C'est cette idée qui a inspiré la loi du 22 mars 1890 que nous analysons plus loin.

Formation des commissions syndicales.

Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret du Président de la République institue, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées.

Chacun des conseils élit dans son sein, au scrutin secret, le nombre de délégués qui a été déterminé par le décret du Président de la République.

La commission syndicale est présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux. Elle est renouvelée après chaque renouvellement des conseils municipaux.

Les délibérations sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux (art. 161).

Attributions des commissions syndicales.

Les attributions de la commission syndicale et de son président comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent.

Ces attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires en pareille matière.

Mais les ventes, échanges, partages, acquisitions,

Digitized by Google

transactions, demeurent réservés aux conseils municipaux, qui peuvent autoriser le président de la commission syndicale à passer les actes qui y sont relatifs (art. 62).

Jusqu'ici, l'administration supérieure exigeait la présence de tous les maires des communes syndiquées pour les actes qui touchent à la propriété et surtout pour les transactions. La loi nouvelle met fin à cette exigence. Il n'est pas nécessaire, pour sauvegarder les intérêts des communes, de demander la signature des maires, qu'il peut être pratiquement difficile de réunir.

Il suffit de soumettre les conditions et les termes de la transaction à tous les conseils municipaux des communes copropriétaires. Quant au pouvoir de passer l'acte, il peut être sans inconvénients conféré au président de la commission.

Répartition des dépenses.

La répartition des dépenses votées par la commission syndicale est faite entre les communes intéressées par les conseils municipaux.

Leurs délibérations sont soumises à l'approbation du préfet.

En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prononce sur l'avis du conseil général ou, dans l'intervalle des sessions, de la commission départementale. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il est statué par décret.

La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune est portée d'office aux budgets respectifs (art. 163).

Digitized by Google

CHAPITRE XII

Application de la loi à l'Algérie et aux colonies.

Depuis que la République a rendu à l'Algérie et aux colonies françaises le droit d'envoyer des représentants au Parlement, il est d'usage de leur appliquer les lois faites pour la métropole sous certaines réserves commandées par les mœurs et par les coutumes de chaque colonie.

Régime spécial de l'Algérie.

La loi est applicable aux communes de plein exercice de l'Algérie, sous réserve des dispositions actuellement en vigueur concernant la constitution de la propriété communale, les formes et conditions des acquisitions, échanges, aliénations et partages, et sous réserve des dispositions concernant la représentation des musulmans indigènes[1].

Par dérogation aux règles sur les circonscriptions territoriales, les érections de communes, les changements projetés à la circonscription territoriale des communes, quand ils devront avoir pour effet de modifier les limites

---

1. Un décret présidentiel du 7 avril 1884 a réglé le nombre des conseillers municipaux musulmans, — les conditions d'électorat et d'éligibilité, — la nomination et les attributions des adjoints indigènes (*Journal officiel* du 10 avril).

Une loi du 25 juin 1890 fixe les pouvoirs des administrateurs des communes mixtes en Algérie à l'occasion des infractions spéciales à l'indigénat.

Digitized by Google

d'un arrondissement, seront décidés par décret pris après avis du conseil général.

Par une autre dérogation au principe de la gratuité, les conseils municipaux peuvent allouer aux maires des indemnités de fonctions, sauf approbation du gouverneur général (art. 164).

Régime spécial de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

La loi s'applique également à ces trois colonies, sous certaines réserves que nous nous bornons à énumérer.

Un arrêté du gouverneur en conseil privé remplace le décret du Président de la République quand il s'agit de ventes de biens mobiliers, du budget de la commune et des inscriptions d'office (art. 110, 145, 148 et 149).

Le ministre de la marine et des colonies remplace le ministre de l'intérieur quand il s'agit soit de donner son avis sur les recours électoraux (art. 40), soit d'approuver certaines délibérations des conseils municipaux et des commissions administratives quand le gouverneur refuse son approbation (art. 69 et 120). Il remplace le ministre des cultes pour les règlements en matière de cloches, en cas de désaccord entre le gouverneur et l'évêque (art. 100), et le ministre des finances pour la nomination de certains receveurs municipaux (art. 156).

Suivant les cas, c'est tantôt le gouverneur, tantôt le directeur de l'Intérieur, qui remplace le préfet et les sous-préfets.

Le gouverneur remplace le ministre de l'intérieur et le préfet dans les cas suivants : formalités relatives aux sections de communes (art. 4) ; division de la commune en bureaux de vote (art. 13) ; convocation de l'as-

Digitized by Google

semblée des électeurs (art. 15); appréciation des démissions des conseillers (art. 36); transmission des pièces relatives aux pourvois électoraux (art. 40); autorisation de prolonger les sessions (art. 46); convocation extraordinaire des conseils municipaux et abréviation des délais (art. 47 et 48); déclaration de démission des membres du conseil (art. 60); appréciation des nullités de droit (art. 65); annulation de certaines décisions (art. 66 et 67); approbation des délibérations des conseils municipaux (art. 69); exécution d'office des actes que le maire se refuse à faire (art. 85); annulation ou suspension des arrêtés pris par les maires (art. 95); concession de certaines permissions de voirie (art. 98, § 4); règlements en matière de cloches (art. 100); exécution des délibérations en matière de dons et legs (art. 111, 112 et 113); approbation des plans et devis de constructions nouvelles ou reconstructions (art. 114) et des traités de gré à gré (art. 115); formation et réglementation des conférences intercommunales (art. 116, 117 et 118); exécution des délibérations des commissions administratives (art. 119); communication des mémoires quand il s'agit de procès contre les communes (art. 124); formation des commissions syndicales (art. 129 et 130); autorisation d'établir des centimes pour insuffisance des revenus (art. 133); approbation des délibérations sur les taxes particulières (art. 140), sur certaines contributions extraordinaires et certains emprunts (art. 142); règlement du budget communal (art. 145et 148), et des crédits supplémentaires (art. 146); droit en matière d'inscription d'office (art. 149 et 150); approbation des comptes du maire (art. 151); remplacement du maire quand il refuse d'ordonnancer une dépense (art. 152); nomination du receveur municipal (art. 156).

Digitized by Google

Le directeur de l'Intérieur remplace le préfet et les sous-préfets dans les cas suivants : sectionnement (art. 12); transmission des procès-verbaux électoraux (art. 29); formalités relatives aux élections contestées devant le conseil de préfecture (art. 37 et 38); transmission des pièces en cas de recours au Conseil d'État (art. 40, §§ 1, 2 et 3); communication du tableau des conseillers municipaux (art. 49); réception des délibérations relatives aux comptes d'administration du maire (art. 52); visa du registre des délibérations (art. 57); réception des délibérations (art. 60 et 62); nomination des cinq répartiteurs (art. 61); notification des nominations de maires et adjoints (art. 78); agrément des agents nommés par le maire (art. 88), remplacement du maire en matière d'inhumations (art. 93); réception des arrêtés des maires (art. 95); agrément des gardes champêtres (art. 102); agrément des inspecteurs et des agents de police dans les villes de plus de 40,000 âmes (art. 103); communication des mémoires aux maires en matière d'actions judiciaires (art. 25); visa des états dressés par le maire en matière de recettes municipales (art. 154).

Le conseil du contentieux administratif remplace les conseils de préfecture dans les cas suivants : recours contre les décisions du préfet en matière de démission des conseils municipaux (art. 36); jugement des réclamations contre les opérations électorales (art. 37, 38, 39 et 40); recours contre les décisions du préfet qui déclare démissionnaires des conseillers municipaux ayant manqué aux séances (art. 60).

Le conseil privé remplace les conseils de préfecture quand il s'agit de déclarer les nullités de droit (art. 65); de prononcer les annulations (art. 66); de déclarer exécutoires des délibérations en matière de legs (art. 111);

Digitized by Google

d'autoriser à ester en justice les communes ou sections de communes (art. 121, 125, 126 et 154) et les contribuables (art. 123 et 127); d'ordonnancer les dépenses régulièrement autorisées (art. 152); d'apurer les comptes du receveur municipal ou de le condamner à l'amende (art. 157 et 159).

Enfin, le conseil privé remplace la Cour des comptes, sauf recours devant cette juridiction, quand il s'agit d'apurer et de régler les comptes des receveurs municipaux des communes dont les revenus ordinaires pendant les trois dernières années excèdent trente mille francs (art. 157), ou de condamner les receveurs à l'amende (art. 159).

Les recours au Conseil d'État formés par l'administration contre les décisions du conseil du contentieux administratif sont transmis par le gouverneur au ministre de la marine et des colonies, qui en saisit le Conseil d'État.

Les dispositions du décret du 12 décembre 1882 sur le régime financier des colonies restent applicables à la comptabilité communale en tout ce qui n'est pas contraire à la loi (art. 165) [1].

Disposition spéciale relative aux octrois de mer.

Les dispositions de la loi relative aux octrois municipaux ne sont pas applicables à l'octroi de mer, qui reste assujetti aux règlements en vigueur en Algérie et dans les colonies (art. 166).

---

1. Modifié par la loi du 12 mai 1889.

Un arrêté du gouverneur en Conseil privé tiendra lieu du décret du Président de la République dans les cas prévus aux articles 110, 145, 148 et 149 et dans le cas privé à l'article 133, § 15.

Un décret du 13 janvier 1888 décide, en vertu du sénatus-consulte du 3 mai 1854, que les conseillers coloniaux de Cochinchine et les conseillers locaux de l'Inde restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les recours auxquels leur élection a pu donner lieu.

Digitized by Google

CHAPITRE XIII

Les Syndicats de communes.

Sous ce titre, la loi du 22 mars 1890[1] a ajouté à la loi du 5 avril 1884 un titre VIII qui forme un véritable complément de la loi municipale.

Les auteurs de la proposition primitive avaient présenté autrefois à la Chambre un ensemble de mesures destinées à permettre aux communes de remédier à la faiblesse de leurs ressources par l'association en vue d'œuvres d'enseignement ou d'assistance.

Ces dispositions avaient été rejetées par le Sénat en 1884. Reprises et complétées par le gouvernement et par les Chambres, elles sont devenues la loi du 22 mars 1890.

Cette loi crée une organisation intercommunale qui, sans être obligatoire, permet aux communes d'unir leurs forces, leurs ressources et leur activité pour « suppléer à l'impuissance de l'isolement primitif[2] ».

Dans son exposé des motifs, M. le ministre de l'intérieur avait très bien montré la cause originaire du mal : « Le législateur de 1789[3] n'a pas osé entreprendre la tâche de déterminer à nouveau des circonscriptions consacrées par le temps, de fixer un minimum de sol ou d'habitants au-dessous duquel l'association communale ne pourrait prospérer; il a maintenu aux municipalités

1. Voir le texte de la loi, p. 73.
2. Rapport de M. Joseph Reinach, député.
3. Exposé des motifs du 5 juin 1888.

Digitized by Google

les limites des anciens bourgs et paroisses, tracées le plus souvent pour des intérêts particuliers. De ce fait, des villages à peine peuplés furent, au même titre que les grandes cités, appelés à l'existence politique et à la personnalité civile; et l'on compte aujourd'hui encore plus de 17,000 communes ou sections de 500 âmes, plus de 4,000 qui n'ont pas 200 habitants. »

Dans les articles 116 et suivants, la loi de 1884 avait organisé des conférences intercommunales à l'effet d'entretenir ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

La loi de 1890 étend et complète cette faculté en organisant de vrais syndicats de communes.

Lorsque les conseils municipaux de deux ou de plusieurs communes d'un même département ou de départements limitrophes auront fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale, et qu'ils auront décidé de consacrer à cette œuvre des ressources suffisantes, le préfet transmet les délibérations prises au ministre de l'intérieur ; un décret rendu en Conseil d'État autorise, s'il y a lieu, la création de l'association, qui prend le nom de Syndicat des communes (art. 169). — D'autres communes que celles qui ont été primitivement associées peuvent, avec le consentement de celles-ci, être admises à faire partie de l'association (art. 169). — Le syndicat des communes a la personnalité civile; il peut acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit, ester en justice (art. 170). — L'association est administrée par un comité; à moins de dispositions contraires confirmées par le décret d'institution, le comité est composé de membres élus par les conseils municipaux, à raison de deux par commune intéressée

Digitized by Google

(art. 171). Le conseil n'a d'autres pouvoirs que ceux qui sont nécessaires au fonctionnement de l'œuvre commune. — L'association a un budget dont l'élément principal est la contribution obligatoire des communes associées. Cette contribution est déterminée par les nécessités du fonctionnement du service commun, tel que les délibérations des conseils municipaux l'ont elles-mêmes défini, tel que le conseil intercommunal l'a organisé. Il n'y a pas de taxe ni d'imposition intercommunales ou cantonales (art. 176 et 177). — Le syndicat peut organiser des services autres que ceux prévus au décret d'institution, lorsque les conseils municipaux des communes associées se sont mis d'accord pour ajouter ces services aux objets de l'association primitive. L'extension des attributions du syndicat doit être autorisée par un décret rendu dans la même forme que le décret d'institution (art. 178). — Le syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution (art. 179).

Dans quelle mesure, ajoute le rapporteur, les communes profiteront-elles des facultés que leur offre la loi nouvelle? Se contenteront-elles d'organiser des syndicats, — ce qui serait déjà un résultat important, — à l'effet de pourvoir à l'assistance des malades et des indigents? Sauront-elles, comme le voudraient les promoteurs de l'institution, étendre le programme des premières aspirations et, surtout dans les pays pauvres, apercevoir que le seul fait de l'association est par lui-même comme une ressource et une richesse nouvelles? En tout cas, l'instrument est là, à la portée de toutes les communes, instrument sans doute perfectible, mais commode, facile, propre à réaliser d'ores et déjà de sérieux progrès.

Digitized by Google

NOTES

Les projets de la Commission de décentralisation.

Un décret du 16 février 1895 a institué, sur la proposition de M. Ribot, président du Conseil, une commission chargée d'étudier les moyens de réaliser la décentralisation et la simplification des services administratifs. Cette commission, dont les travaux se poursuivent, a travaillé dans trois directions principales. Elle cherche :

1° A étendre le pouvoir de décision propre et définitive des agents exécutifs locaux, préfets, sous-préfets et maires;

2° A augmenter les attributions des assemblées locales délibérantes ou consultatives, de façon à les faire participer à l'action administrative;

3° A étudier la création d'organes administratifs nouveaux, intermédiaires entre ceux du département, ceux de l'arrondissement et l'organe primitif de la vie locale, la commune.

Son but est de rajeunir notre organisme administratif, de supprimer les formalités inutiles, de donner plus de liberté à l'activité féconde des pouvoirs locaux.

Voici comment, dans une étude d'ensemble, nous avons apprécié cette partie du travail de la commission[1] :

« A Paris, dans chaque ministère et dans chaque direction il y a de grands portefeuilles sur lesquels sont écrits en lettres d'or les mots : « signature de M. le ministre,

1. *La Décentralisation*, par Ferdinand Dreyfus, aux bureaux de *la Revue Bleue*.

Digitized by Google

signature de M. le directeur ». Il suffit de les avoir ouverts, ne fût-ce qu'une fois, pour se faire une idée de la bureaucratie française. Quel encombrement ! Que de questions générales ou personnelles sur lesquelles les agents locaux, préfets, sous-préfets et maires, à la fois plus compétents et plus rapprochés, pourraient statuer plus utilement et plus vite !

Un questionnaire a été adressé par les soins de la commission à toutes les directions. Il mentionne pour chaque affaire la nature de la décision du pouvoir central, la date de la loi ou du décret d'où émane ce droit de décision, le nombre des dossiers et la durée qu'exige chaque solution. C'est d'après les réponses qui lui sont parvenues, réponses complétées par les rapports des inspecteurs des finances, que la commission poursuit son long et minutieux travail de déclassement. Ce travail achevé, il ne restera plus qu'à régler le sort des affaires ainsi disjointes du centre, soit en supprimant purement et simplement l'intervention des bureaux, soit en distribuant les dossiers au prorata de leur importance.

La Guerre, la Marine, les Affaires étrangères sont en dehors de ce plan. « L'appareil centralisateur s'impose » dans ces grands services, et l'action gouvernementale doit s'y faire sentir avec son maximum d'intensité, puisqu'il s'agit de la défense du pays et de sa grandeur permanente. La réforme judiciaire nécessite une étude spéciale parce qu'elle se lie à la réorganisation des compétences et à la simplification des procédures.

Les ministères à émonder sont l'Intérieur, les Finances, l'Instruction publique, les Travaux publics, l'Agriculture, le Commerce et l'Industrie.

Pour plusieurs le travail est prêt. Quand la commission plénière aura statué, ce sera au gouvernement à tra-

Digitized by Google

duire ses décisions en lois ou décrets. Il a déjà commencé. A l'Intérieur, les formalités en matière de dons et legs ont été simplifiées. Aux Postes et Télégraphes, douze directions régionales calquées sur les corps d'armée ont hérité d'attributions ou de nominations d'agents retenues par le pouvoir central. Aux Finances, un projet récemment déposé abrège l'instruction des affaires qui intéressent l'enregistrement, les contributions directes ou indirectes.

La Commission a également étudié une réforme partielle de la loi du 5 avril 1884 destinée à donner plus d'indépendance aux corps municipaux.

Les modifications proposées par le projet de loi déposé le 22 octobre 1896 portent sur les points suivants.

1° Substitution d'un décret simple au décret du Conseil d'État nécessaire pour autoriser le transfert du chef-lieu d'une commune (art. 6);

2° Développement des pouvoirs du Conseil municipal en matière de baux (art. 68, n° 1);

3° Ainsi que pour le changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public (art. 68, n° 5);

4° Renonciation à l'approbation de l'autorité supérieure pour la création ou la suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de tir ou de course (art. 68, n° 7);

5° Droit conféré à tout conseiller municipal de réclamer communication des pièces justificatives des opérations comprises dans les comptes de la commune (art. 71);

6° Institution des adjoints spéciaux par simple arrêté préfectoral (art. 75).

7° Remise au préfet du droit d'inscrire d'office

Digitized by Google

au budget de la commune les dépenses de la police (art. 103);

8° Extension des pouvoirs du préfet en matière de marchés de travaux et de fournitures (art. 115);

9° Suppression de l'autorisation de plaider pour les communes ou sections de communes (art. 124);

10° Transfert au préfet du pouvoir d'autoriser l'établissement des taxes de balayage (art. 133, n° 13);

11° Substitution du conseil général au gouvernement en Conseil d'État pour la fixation du tarif de la taxe sur les chiens (loi du 2 mai 1855, art. 3);

12° Modification des règles de compétence en matière d'octroi (art. 137);

13° Enfin, et c'est le point capital de la réforme, extension des pouvoirs du Conseil municipal et modification des règles de compétence en ce qui concerne les impositions annuelles pour insuffisance de revenus (art. 145);

Sur cette dernière question destinée à augmenter l'indépendance financière des communes, l'exposé des motifs donne des explications que les intéressés consulteront utilement, avant même le vote de la réforme.

1° L'imposition pour insuffisance de revenus est destinée à équilibrer le budget ordinaire lorsque les recettes de ce budget sont inférieures aux dépenses corrélatives. Elle est régie par les dispositions finales de l'article 133 de la loi du 5 avril 1884; le vote des centimes nécessaires est approuvé par arrêté préfectoral lorsqu'ils correspondent à des dépenses obligatoires et par décret lorsqu'ils sont destinés à faire face à des dépenses facultatives.

En raison du très grand nombre de communes qui s'imposent chaque année pour dépenses facultatives, l'administration centrale se trouve aujourd'hui dans l'im-

Digitized by Google

possibilité d'exercer réellement le contrôle que la loi lui attribue, et ces impositions sont, en fait, approuvées sur des états collectifs dressés par les préfets. Il n'existe plus réellement de surveillance que pour les villes ayant au moins cent mille francs de revenus auxquelles la circulaire du 15 mai 1884 impose la production des budgets et documents établissant leur situation financière. Mais les villes de cette catégorie ne font généralement pas usage de cette imposition et demandent plutôt un supplément de ressources à l'octroi.

Dans ces conditions, le gouvernement, d'accord avec la commission de décentralisation, a pensé qu'il convenait d'attribuer au conseil municipal le droit de voter définitivement les impositions pour dépenses annuelles, tant obligatoires que facultatives, lorsqu'elles n'excèderont pas dix centimes additionnels, et au préfet l'autorisation des impositions dépassant ce maximum.

De nouvelles dispositions en ce sens remplaceraient les deux paragraphes visés de l'article 133.

2° Les règles actuellement suivies en matière d'emprunts et d'impositions extraordinaires sont tracées par les articles 141 et 143 de la loi municipale. Elles sont très complexes.

D'abord les conseils municipaux votent dans la limite de leurs attributions réglementaires les contributions extraordinaires n'excédant pas cinq centimes pendant cinq ans, pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale. Ils votent également les emprunts remboursables sur ces contributions ou sur les ressources ordinaires, lorsque l'amortissement dans ce dernier cas ne dépasse pas trente ans. Dans la pensée du gouvernement, il serait sans inconvénient de donner aux représentants de la commune la faculté de voter dix cen-

Digitized by Google

times additionnels pendant dix ans, ainsi que les emprunts remboursables sur ces centimes. Le premier paragraphe de l'article 141 serait modifié en conséquence.

En dehors de ces hypothèses, les délibérations des conseils doivent être approuvées soit par le préfet, soit par décret simple, soit par décret en Conseil d'État, soit par le pouvoir législatif.

Le préfet statue lorsque la durée des impositions et emprunts n'excède pas trente ans et que, en outre, la quotité des impositions ne dépasse pas le maximum fixé par le conseil général en vertu des lois annuelles de finances. Ce maximum, fixé actuellement à 20 centimes, est aujourd'hui dépassé dans le plus grand nombre des communes; de sorte que le préfet cesse d'être compétent et que la plupart des emprunts communaux sont autorisés par décret. Pour remédier à cet état de choses, il faudrait décider que le maximum des impositions relevant du préfet fût porté de 20 à 30 centimes, ce qu'on obtiendrait en modifiant la disposition des lois de finances qui fixe chaque année la limite des contributions locales.

Enfin les emprunts soumis au parlement sont ceux qui excèdent un million, ou qui, réunis au chiffre d'emprunts antérieurs, excèdent un million (art. 144, § 3). Les considérations que nous avons précédemment invoquées, à l'occasion des surtaxes d'octroi sur les boissons, paraissent devoir s'appliquer également à ces opérations. En substituant d'ailleurs au contrôle des Chambres celui du Conseil d'État, nous ne renonçons pas à surveiller le flot toujours montant des dettes communales

C'est pourquoi nous estimons utile de changer la disposition finale de l'article 143, en renvoyant au gouvernement, statuant en Conseil d'État, les emprunts qui sont aujourd'hui soumis à la sanction législative.

Digitized by Google

Cette réforme aurait de plus l'avantage de faire statuer par la même autorité tant sur la déclaration d'utilité publique des grands travaux communaux que sur la création des ressources destinées à en assurer le payement.

3° Le second paragraphe de l'article 145 de la même loi de 1884 stipule que, lorsque le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations pour dépenses facultatives ne peuvent être modifiées que par l'autorité supérieure, c'est-à-dire que la municipalité est entièrement maîtresse de son budget.

Il nous a paru que cette rédaction pourrait recevoir une portée plus libérale, tout en mieux définissant le contrôle attribué au préfet sur le budget communal et prévenir des abus qu'une interprétation littérale du texte en vigueur semblerait permettre.

Le paragraphe serait donc libellé ainsi qu'il suit : « Lorsque le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il ne renferme pas de centimes extraordinaires autres que ceux que le conseil municipal a le droit de voter en vertu de l'article 141, les allocations portées audit budget pour dépenses facultatives d'utilité communale ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure. »

La plus large initiative et la part d'indépendance ainsi conférées aux municipalités pour la gestion de leurs finances nous ont paru comporter une contre-partie, destinée à sauvegarder dans une certaine mesure les intérêts supérieurs du Trésor public. Aujourd'hui, les communes ont le droit de confier le maniement de leurs deniers à un receveur municipal spécial lorsqu'elles possèdent un revenu de 30,000 francs. A ce chiffre, nous proposons de substituer celui de 60,000 francs.

Digitized by Google

L'article 156 serait remanié en conséquence. On y stipulerait en outre, afin de donner l'autorité de la loi au décret du 24 mars dernier sur les perceptions de ville, que, dans les chefs-lieux d'arrondissement où celles-ci seraient supprimées et qui n'ont point de receveur municipal spécial, les fonctions de receveur municipal seraient confiées à l'un des percepteurs en résidence.

Pour modestes et restreintes qu'elles puissent paraître à première vue, ces diverses innovations ne seront pas moins fécondes en heureux résultats. Sans remettre en question dans leurs grandes lignes des institutions qui ont fait leurs preuves et auxquelles sont habituées les populations, elles réalisent un progrès dont l'importance se mesure à l'éducation de jour en jour plus complète des assemblées locales, à leur plus exacte appréciation des devoirs qui leur incombent.

F. D.

1er juillet 1897.

Digitized by Google

TABLE ANALYTIQUE

Pages.

AVERTISSEMENT DE LA PREMIÈRE ÉDITION. . . . v
AVERTISSEMENT DE LA SECONDE ÉDITION. . . . ix

PRÉFACE

LA COMMUNE

I. — La commune française jusqu'au XI^e siècle. 3
II. — Du XI^e au XV^e siècle. 6
III. — Du XV^e siècle à la Révolution française. 12
IV. — De la Révolution française jusqu'à nos jours. 15
V. — La loi du 5 avril 1884. 27

Texte officiel de la loi. 35
Loi du 22 mars 1890. 73
1re circulaire du 10 avril 1884. 77
2e circulaire du 15 mai 1884 89
3e circulaire du 10 août 1890. 188

COMMENTAIRE DE LA LOI

CHAPITRE PREMIER

DIVISION, RÉUNION ET FORMATION DES COMMUNES

(Articles 1 à 9)

Formalités préliminaires (articles 3, 4, 5 et 6). 202
Règlement des questions de propriété (article 7). 204
Formalités transitoires (articles 8 et 9). 205

CHAPITRE II

FORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL

(Articles 10 à 45)

Nombre des membres du conseil (article 10). 206
Mode d'élection et sectionnement (articles 11 et 12). 207

Digitized by Google

Pages.

Bureaux de vote (article 13). 210
Les électeurs (article 14). 210
Convocation et réunion des électeurs (articles 15 et 16). . . 214
Vote (articles 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 et 30). 215
Qui peut être conseiller municipal? — Incapacité, incompatibilité, inéligibilité (articles 31, 32, 33, 34, 35 et 36). . . . 219
Recours contre les opérations électorales (articles 37, 38, 39 et 40). 225
Durée du mandat. Renouvellement (articles 41 et 42). . . . 228
Suspension et dissolution (articles 43, 44 et 45) 229

CHAPITRE III

FONCTIONNEMENT DES CONSEILS MUNICIPAUX

(Articles 46 à 60)

Sessions ordinaires (article 46). 232
Sessions extraordinaires (article 47). 233
Convocations (article 48). 233
Délibérations (articles 49, 50, 51, 52 et 53). 234
Publicité des séances. Police de la salle (articles 54 et 55). . . 236
Publication des délibérations (article 56). 238
Procès-verbaux des délibérations (article 57). 239
Communication aux habitants (article 58). 239
Commissions (article 59) 239
Démissions (article 60). 240

CHAPITRE IV

ATTRIBUTIONS DES CONSEILS MUNICIPAUX

(Articles 61 à 72)

Délibérations réglementaires ou décisions (article 61). . . . 243
Délibérations réglementaires nulles de plein droit (articles 62, 68, 63 et 65). 244
Délibérations réglementaires annulables. — Formes de l'annulation, recours du conseil municipal (articles 64, 66 et 67). 246
Délibérations soumises à l'autorisation (articles 68 et 71). . 249
Formes de l'autorisation (article 69). 252
Avis (article 70). 252
Réclamations (article 61). 254

Digitized by Google

Pages
Vœux. Annulations (articles 61 et 72). 254
Nomination des répartiteurs (article 61). 254

CHAPITRE V

FONCTIONS DES MAIRES ET ADJOINTS

(Articles 73 à 89)

Election des maires et adjoints (article 73). 256
Nombre des adjoints. — Régime spécial de la ville de Lyon (article 73) 258
Gratuité des fonctions municipales. — Indemnité des maires (article 74) 258
Adjoint spécial (article 75). 259
Formes de l'élection. — Nécessité de compléter le conseil. — Convocations (articles 76 et 77) 260
Publication de l'élection (article 78). 261
Pourvoi contre l'élection. — Conséquences de l'annulation (article 79) 262
Incompatibilités, inéligibilités (article 80) 263
Durée des fonctions (article 81). 264
Délégations (article 82) 265
Remplacement momentané du maire (articles 83, 84 et 85). . 266
Suspension et révocation du maire et des adjoints. — Leurs conséquences (articles 86 et 87). 267
Droit de nommer aux emplois communaux (article 88) . . . 269
Adjudications publiques (article 89). 270

CHAPITRE VI

ATTRIBUTIONS DES MAIRES ET ADJOINTS

(Articles 90 à 109)

Attributions exercées par le maire sous l'autorité de l'administration supérieure et comme agent de l'Etat (articles 92 et 93). 272
Attributions exercées par le maire sous la surveillance de l'autorité supérieure et le contrôle du conseil municipal (article 90) 272
Attributions exercées par le maire sous la surveillance de l'administration supérieure. — Police municipale et rurale. — Pouvoir réglementaire des préfets (articles 91, 97 et 99). . 275

Digitized by Google

Pages.

Arrêtés de police du maire. — Notification. — Publication (articles 94, 96 et 95). 279
Police des routes et des chemins (article 98). 281
Clochers et clefs des églises (articles 100 et 101). 282
Gardes champêtres. — Nomination. — Attributions (article 102). 284
Organisation de la police dans les villes de plus de 40,000 habitants (article 103) 285
Agglomération lyonnaise (articles 104 et 105). 285
Responsabilité civile des communes (articles 106, 107, 108 et 109). 286

CHAPITRE VII

BIENS, TRAVAUX ET ÉTABLISSEMENTS COMMUNAUX

(Articles 110 à 120)

Vente des biens mobiliers et immobiliers (article 110). . . . 289
Dons et legs faits à la commune (articles 111, 112 et 113). 289
Plans et devis (article 114) 291
Traités relatifs aux travaux municipaux (article 115) 292
Conférences intercommunales (articles 116, 117 et 118) . . . 293
Hospices, hôpitaux et établissements charitables communaux. — Délibérations des commissions administratives (articles 119 et 120). 296

CHAPITRE VIII

ACTIONS JUDICIAIRES

(Articles 121 à 131)

Nécessité de l'autorisation (article 121). 298
Exceptions (article 122). 298
Actions exercées par un contribuable (article 123). 299
Formalités et délais (articles 124 et 125). 300
Refus d'autorisation. — Pourvoi (articles 126 et 127). . . . 301
Procès entre sections ou entre sections et communes (articles 128, 129, 130 et 131) 301

Digitized by Google

CHAPITRE IX

BUDGET COMMUNAL

(Articles 132 à 150 et 167)

Pages.

Règles générales (article 132) 303
Recettes du budget ordinaire (article 133). 303
Recettes du budget extraordinaire (article 134) 306
Dépenses (article 135). 307
Dépenses obligatoires (article 136) 307
Rapports des communes et des cultes. — Dépenses obligatoires, dépenses facultatives (article 136, §§ 11 et 12). . . 312
Désaffectation d'immeubles communaux ecclésiastiques ou civils (article 167). 316
Taxes d'octroi. — Établissement. — Modification. — Suppression. 317
Délibérations sur les octrois, exécutoires par elles-mêmes (article 139). 318
Délibérations sur les octrois soumises à l'approbation supérieure (articles 136, 137) 318
Taxes particulières (article 140) 319
Contributions extraordinaires et emprunts. 320
Délibérations sur les emprunts, exécutoires de plein droit (article 141). 320
Délibérations sur les emprunts, soumises à l'approbation de l'autorité supérieure (articles 142 et 143) 321
Forêts et bois de l'Etat (article 144) 323
Vote et règlement du budget communal (articles 145 et 148). 323
Budget supplémentaire (article 146). 325
Dépenses imprévues (article 147). 325
Refus de voter des dépenses obligatoires. — Inscription d'office (article 149) 326
Règlement d'office du budget (article 150). 327

CHAPITRE X

COMPTABILITÉ DES COMMUNES

(Articles 151 à 160)

Comptes du maire (articles 151 à 160). 328
Délivrance et payement des mandats (articles 152, 153, 154 et 155) 328

Digitized by Google

Pages.

Receveur municipal spécial (articles 156, 157 et 158) 329
Responsabilité des comptables (article 159) 331
Publication des budgets (article 160) 331

CHAPITRE XI

BIENS ET DROITS INDIVIS ENTRE PLUSIEURS COMMUNES

(Articles 161 à 163)

Formation des commissions syndicales (article 161). 333
Attributions des commissions syndicales (article 162). . . . 333
Répartition des dépenses (article 163). 334

CHAPITRE XII

APPLICATION DE LA LOI A L'ALGÉRIE ET AUX COLONIES

(Articles 164 à 166)

Régime spécial de l'Algérie (article 164). 335
Régime spécial de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion (article 165). 336
Disposition spéciale relative aux octrois de mer (article 166). 339

CHAPITRE XIII

LES SYNDICATS DE COMMUNES.

Loi du 22 mars 1890 (articles 169 à 180). 340

NOTES. — Les projets de la commission extra-parlementaire de décentralisation. 343

FIN DE LA TABLE

13884. — L.-Imp. réunies, 7, rue Saint-Benoît, Paris.

Digitized by Google

Digitized by Google

BIBLIOTHÈQUE PARLEMENTAIRE

Les nouveaux tarifs de douanes.—Loi promulguée le 11 janvier 1892, avec une introduction, des notes et un index, par E. PIERRE, secrétaire général de la Présidence de la Chambre des Députés. . . . **3** fr. »

Organisation des pouvoirs publics. — Recueil des lois constitutionnelles et électorales de la République française. Textes coordonnés et commentés par E. PIERRE. . . . . **6** fr. »

Du pouvoir législatif en cas de guerre, par E. PIERRE. » **50**

Organisation intérieure en cas de guerre. . . . . » **50**

Manuel pratique de la liquidation judiciaire et de la faillite, par Louis ANDRÉ. . . . . **4** fr. »

Instruction civique, par A. PAGÈS . . . . . **1** fr. »

La Réforme des frais de justice. Texte et commentaire des art. 4 à 25 de la loi de finances du 26 janvier 1892. . . . . **1** fr. »

De la Procédure parlementaire, étude sur le mécanisme intérieur du pouvoir législatif, par E. PIERRE. 1 vol. in-18. Prix. . . . **1** fr. **50**

Traité pratique de droit parlementaire, par JULES POUDRA et EUGÈNE PIERRE. Un fort volume in-8° de 850 pages. . . . . **12** fr. »

Supplément. . . . . **10** fr »

Histoire des Assemblées politiques en France, par EUG PIERRE (1789-1831). . . . . **7** fr

État et les Congrégations religieuses (l') . . . . . **1** fr.

Impôt des patentes (l'). (L. 15 juil. 1880), par G. BERGERET. **3** fr

Mécanisme du budget de l'Etat (le), par G. BERGERET . **3** fr.

Nouveaux conseils de l'enseignement (les). (Loi du 27 fé 1880). . . . . **1** fr.

Ressources fiscales de la France (les), par G. BERGERET **4** fr.

Service d'état-major (le), texte et commentaire de la loi . **1** fr.

L'Indemnité législative, par CHARLES LAURENT. . . . . **1** fr.

Lois constitutionnelles de la République française, annot et mises au courant de la dernière revision, par MM. POUDRA et PIER 1 volume in-18 . . . . . **1** fr.

Lois organiques concernant l'élection du Sénat, mises au c rant de la législation de 1884 et annotées, par MM. POUDRA et PIERI 1 volume in-18 . . . . . **1** fr.

Lois organiques concernant l'élection des députés, la liber de la presse et le droit de réunion, mises au courant de législation de 1885 et annotées par M. E. PIERRE. . . . . **2** fr. 5

L'Organisation française, par ALPHONSE BERTRAND. Nouvelle édi tion considérablement augmentée. 1 volume in-18 de 400 pages, broché . . . . . **3** fr.

Liste et adresses des Sénateurs et Députés, toujours tenue a courant des derniers changements . . . . . **1** fr. 5

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

MAR 20 1907

Digitized by Google

Fr 7005.8.5
Manuel populaire du conseiller muni
Widener Library 003109172
3 2044 087 918 520